

«El problema del paro en Europa: Causas y remedios»

Este artículo está en gran medida basado en el análisis y propuestas contenidas en el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo. En primer lugar se describen los rasgos específicos que caracterizan el problema del paro en Europa y su evolución. A continuación se presentan los principales factores explicativos de la situación descrita, con especial énfasis en los denominados factores estructurales. Finalmente el trabajo esboza las soluciones propuestas para resolver el problema, donde se incluyen tanto las acciones a desarrollar a nivel de la Unión Europea como las que recaen bajo la responsabilidad de las autoridades nacionales.

Artikulu hau, neurri handi batean, Europako Batzordearen *Hazkunde, Lehiakortasun eta Enpleguari* buruzko Liburu Zurian azaltzen diren analisian eta proposamenetan oinarrituta dago. Lehenengo eta behin, Europako langabeziaren arazoaren eta haren bilakaeraren berezko ezaugarriak adierazten dira. Ondoren, adierazitako egoera azaltzen duten faktore behinenak aurkezten dira, arreta berezia egitura faktoreetan deitutakoetan ezarriz. Bukatzeko, azterlanak arazoa konpontzeko proposatu diren irtenbideak zerrendatzen ditu. Haien artean, bai Europako Batasunean garatu beharreko ekintzak bai nazio agintarien ardura-pekoak barnehartzen dira.

This article is mostly based on the analysis and proposals contained in the European Commission's white paper on Growth, Competitiveness, Employment. Firstly, specific features of unemployment in Europe and its evolution are described. Next, the leading explanations for such a situation are introduced, with special emphasis on the so-called structural factors. Finally, the study prepares proposals of solutions to the problem, including actions to be developed both at European Union and at national authorities levels.

1. Introducción
2. El problema del paro en Europa: rasgos principales
3. Las múltiples causas del paro en Europa
4. Remedios para el problema del paro en Europa
5. Principales conclusiones

Apéndice

Referencias Bibliográficas

Palabras clave: Crecimiento, competitividad, empleo, paro.
Nº de clasificación JEL: E24, J20, J64, J68.

1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados de 1993, las economías europeas han iniciado una fase de recuperación, dejando atrás la profunda crisis de producción y de empleo de los primeros años noventa. La recuperación, estimulada por las exportaciones y por la inversión, está en la actualidad bien consolidada y, si se aplican las políticas adecuadas, puede llevar a una larga fase de crecimiento

y producir mejoras significativas en los mercados de trabajo. Los niveles de empleo siguen con cierto retraso esta evolución, como suele suceder en todas las fases de recuperación cíclica, aunque es de esperar que en 1995 presente ya, para el conjunto de la economía europea, una tasa positiva de crecimiento, tasa que deberá reforzarse en 1996, para alcanzar valores superiores al del crecimiento de la población activa que permitan empezar a reducir las cifras actuales de paro.

Estas perspectivas, claramente positivas, no permiten sin embargo echar las campanas al vuelo. El paro ha alcanzado en Europa niveles tales que la simple recuperación cíclica de la economía no permitirá absorber de manera significativa. Además, el nivel de sub-utilización de la mano de obra es mucho mayor en Europa que lo que reflejan las cifras de paro. Por

(*) Doctor en Ciencias Económicas y Profesor Titular (en excedencia) del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido durante casi siete años Director de Empleo y Mercado de Trabajo en la Dirección General V de la Comisión Europea. En la actualidad es Director de la Dirección C, «Aplicación del Fondo Social Europeo», en la misma Dirección General. Este trabajo se basa ampliamente en el análisis y en las propuestas contenidas en el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre *Crecimiento, Competitividad, Empleo*, así como en los estudios presentados en las sucesivas ediciones del informe anual *El empleo en Europa*. La responsabilidad de este texto es, sin embargo, del autor y no compromete en absoluto a la Comisión Europea.

ello, en momentos de expansión económica, cuando crece el empleo crece también la proporción de los que buscan un puesto de trabajo y ello hace —junto con el crecimiento demográfico— que el paro disminuya siempre en mucha menor medida que el aumento del empleo. En la situación actual, para reducir el paro en una determinada cantidad, habría que crear entre el doble y el triple de puestos de trabajo adicionales. Por ejemplo, si se plantea como objetivo la reducción del número de parados a la mitad, es decir, una reducción de unos 8 millones de parados, habría que crear entre 16 y 24 millones de puestos de trabajo.

Conseguir las tasas de crecimiento del empleo que implican cifras como las citadas, en el marco de una economía dinámica, en que aumenta la productividad del trabajo, no es tarea fácil. Siguiendo con el ejemplo numérico anterior, el número mínimo de puestos de trabajo necesarios para reducir el número de parados a la mitad, durante un período de cinco años, exigiría tasas anuales medias de crecimiento del empleo superiores al 2%. Si la productividad media del trabajo crece entre un 1,5 y un 2% al año, una tasa más bien baja si la comparamos con la observada en Europa durante los últimos 30 años, este crecimiento del empleo exige incrementos sostenidos de la producción de entre el 3,5 y el 4% anual, cifra que se encuentra en el margen superior de lo que muchos analistas consideran que es la tasa de crecimiento potencial actual de las economías europeas.

Aunque, como se ha dicho, alcanzar objetivos relativamente modestos como el señalado en el ejemplo ilustrativo anterior, no es tarea fácil, tampoco es una tarea imposible o un objetivo inalcanzable. Lo demuestra claramente la experiencia europea de la segunda mitad de la

década de los ochenta, en que se crearon casi diez millones de puestos de trabajo netos. Esta experiencia, sin embargo, se agotó demasiado pronto, cuando los niveles de paro eran todavía inaceptablemente altos. Esto es, precisamente, lo que debería evitarse que ocurra de nuevo, en la fase expansiva actual. Es necesario, por una parte, asegurar la durabilidad de elevadas tasas de crecimiento —aumentando, si es posible, el umbral de crecimiento potencial de las economías europeas— y garantizar, al mismo tiempo, que este crecimiento tenga una gran intensidad en creación de empleo. Conseguir tanto lo uno como lo otro requiere la puesta en práctica de medidas específicas y acometer reformas de fondo que modifiquen las pautas de comportamiento de nuestras economías. La simple recuperación cíclica no bastará, permitiría en el mejor de los casos la reproducción de la experiencia de los años ochenta, un resultado que debe considerarse totalmente insatisfactorio.

Este es el mensaje central del *Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo* que el Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, presentó al Consejo Europeo celebrado en Bruselas a finales de 1993. A pesar de la clara mejora de la situación económica general que se ha producido desde dicha fecha, este mensaje sigue siendo válido. Es más, puede decirse que, en circunstancias como las actuales, debe de ser proclamado con más insistencia que nunca, ya que la mejora de la coyuntura puede hacer olvidar fácilmente los problemas de fondo, los problemas *estructurales* que aquejan a las economías y a los mercados de trabajo europeos. Además, es en momentos relativamente más favorables cuando es socialmente menos costoso introducir reformas de tipo estructural.

¿Qué es lo que se debe hacer, concretamente? Responder a esta pregunta exige profundizar, primero, en la naturaleza de estos problemas estructurales que han llevado a las economías europeas a la situación en que se encuentran. Para ello es necesario describir previamente —y a ello se dedica el apartado siguiente de este trabajo— las principales características del paro en Europa, los rasgos específicos que caracterizan el problema europeo del desempleo y su evolución. Se trata de describir, en otras palabras, los *hechos a explicar*, hechos relativamente simples y conocidos pero que parece que no siempre se tienen en cuenta a la hora de proponer explicaciones. En esta descripción, se compararán con frecuencia los resultados obtenidos por el conjunto de las economías europeas con los obtenidos en las otras dos zonas más desarrolladas del mundo, los Estados Unidos y Japón, es decir, las tres zonas conocidas como «La Tríada».

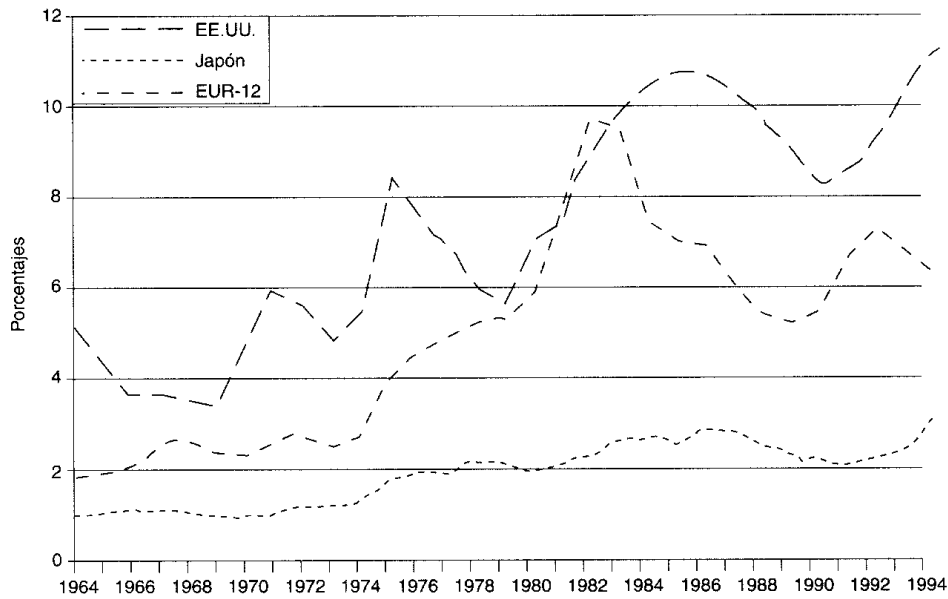
El tercer apartado se dedica a presentar los principales factores explicativos de la situación descrita concentrando la atención, por las razones ya señaladas, en los factores más de fondo, los denominados *factores estructurales*. No se consideran otros problemas, como las dificultades de coordinación de las políticas macroeconómicas en la Unión Europea, no porque se crea que no son importantes en el diagnóstico y en la cura de los problemas de paro, sino porque se considera que sólo explican una parte—y, probablemente, no la parte principal— del problema y porque, además, han sido tratados detalladamente por otros muchos analistas. Tampoco se abordan cuestiones de tipo institucional que desbordan el ámbito más específico del mercado de trabajo, a pesar de que se encuentre aquí también una buena parte de las razones que explican el problema del paro en Europa.

En un cuarto apartado se esbozan los «remedios» o las soluciones que se han propuesto para resolver estos problemas de tipo estructural. Los problemas a abordar son complejos y afectan muchos aspectos del funcionamiento de nuestras economías y de nuestras sociedades y ello hace que los remedios a aplicar sean también complejos. Como subraya el Libro Blanco de la Comisión Europea «*no existe una cura milagrosa*»; hay, no obstante, remedios para el problema, una multiplicidad de acciones que hay que poner en marcha y que, aislada y conjuntamente, contribuirán a resolverlo. Por otra parte, la gran diversidad de los problemas y la diversidad de responsabilidades en los diferentes ámbitos de la política económica hace que sean muchos los agentes, tanto públicos como privados, que deben contribuir a la puesta en práctica de estas soluciones. Se insistirá particularmente en las acciones que deben desarrollarse a nivel de la Unión Europea, así como en las recomendaciones que el Consejo Europeo ha realizado a los Estados Miembros, desde la presentación del Libro Blanco, sobre las acciones y reformas que deberían llevarse a la práctica y que son responsabilidad de las autoridades nacionales.

2. EL PROBLEMA DEL PARO EN EUROPA: RASGOS PRINCIPALES

El problema del paro en Europa comienza a agravarse a partir de la primera crisis del petróleo en 1973 y, desde entonces, presenta una clara tendencia creciente. Solamente en el período 1986-90 se produce una reducción significativa de esta variable pero, con la reciente crisis económica, ha vuelto a situarse en una senda creciente de largo plazo.

Gráfico n.º 1. Tasas de paro. EE.UU., Japón, EUR-12



Esta evolución contrasta fuertemente con la observada en las otras zonas del mundo industrializado. Como puede observarse en el Gráfico n.º 1¹, la tasa de paro de los Estados Unidos que, durante los años 60 y hasta comienzos de los 80, se encontraba claramente por encima de la tasa europea, ha ido oscilando de acuerdo con las variaciones cíclicas de la economía pero alrededor de una *tendencia prácticamente estacionaria*. Entre 1970 y 1994, la tasa media de paro de los EE.UU ha sido del 6-7% con variaciones cíclicas entre el 5 y el 9%. Japón se distingue por unos niveles de

paro extraordinariamente bajos a lo largo de todo el período considerado y, a largo plazo, muestra solamente una muy ligera tendencia creciente en su tasa de paro, que se agudiza con los aumentos debidos a la crisis de los últimos años, aunque siempre dentro de niveles comparativamente muy reducidos.

Estos contrastes dan ya unas primeras pistas de por dónde deben ir las explicaciones sobre el problema del paro en Europa. Indican, ante todo, que el paro no es hoy una plaga inevitable, un problema que se ha convertido en una característica esencial de las economías industriales avanzadas. Indican, además, que hay que acudir a factores específicamente europeos para explicar el problema del paro en Europa. En otras palabras, factores que afecten a todas las economías industrializadas no pueden proporcionar una explicación satisfactoria

¹ Dada la perspectiva a medio plazo adoptada en este trabajo, la mayor parte de la información estadística utilizada procede de las «Series Históricas» que aparecen regularmente en la publicación *European Economy*, elaboradas por la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión, basándose en datos de Eurostat y de la OCDE. Los datos utilizados no incluyen, si no se indica lo contrario, los nuevos Estados federados alemanes.

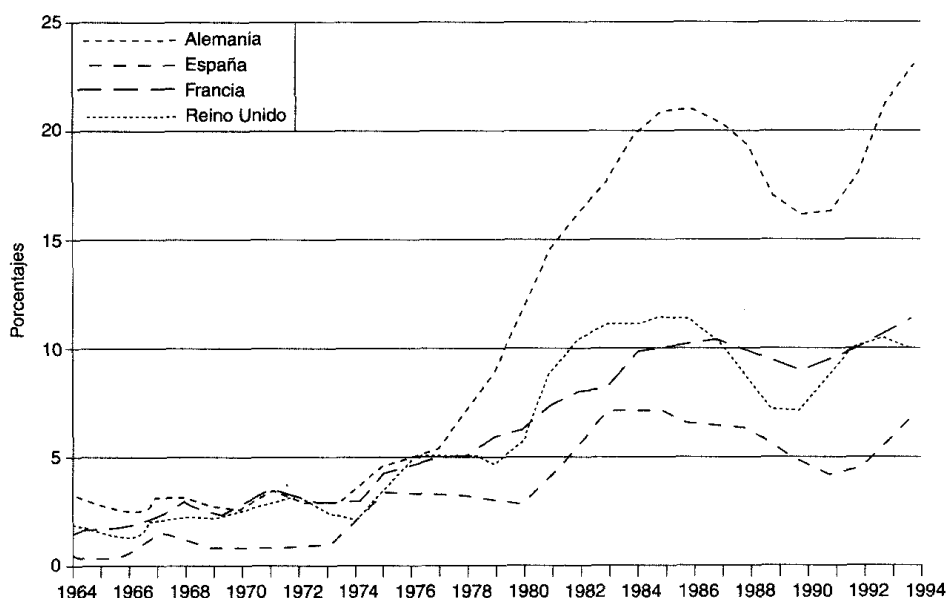
del problema del paro en Europa: o bien no hay causas comunes que expliquen una evolución tan diferente de los mercados de trabajo o, si las hay, se han puesto en marcha unos *mecanismos de compensación* en los mercados de trabajo de estas tres zonas industrializadas del mundo que han sido también suficientemente distintos como para explicar las diferencias de comportamiento observadas.

Nótese, por otra parte, que la evolución que se observa para el conjunto de la Europa de los 12 es bastante similar en la mayor parte de los Estados que la componen. Tal como se señala más adelante, algunos de los países menos desarrollados de la Unión presentan características específicas que requieren un análisis más pormenorizado. Salvo estas excepciones, y otras diferencias específicas menos destacadas, la evolución del paro en los países de la

Unión presenta una pauta bastante similar, con oscilaciones cíclicas más o menos sincronizadas y, sobre todo, con la misma clara tendencia creciente a largo plazo. Hay que subrayar que esta similitud, que se observa también en otros indicadores sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo, parece ser independiente de los rasgos específicos que diferencian en muchos aspectos importantes el marco institucional de los mercados de trabajo nacionales (Gráfico n.º 2).

La fuerte tendencia creciente a largo plazo que presenta la curva del paro en Europa, desde principios de los años setenta, exige explicaciones que sean coherentes con esta pauta. No sirven, en este contexto, ni factores explicativos de incidencia muy puntual, ni factores demasiado generales que también hubieran sido de aplicación en el período de elevados niveles de empleo de

Gráfico n.º 2. Tasas de paro. Alemania, España, Francia, R. Unido



posguerra, la «edad de oro» del pleno empleo o los «treinta años gloriosos», según la expresión de Fourastié. Se trata, en definitiva, de explicar tanto la ruptura que se produce respecto a este período de elevados niveles de empleo como la fuerte tendencia creciente, que parece imparable, del período posterior.

Un segundo rasgo a destacar del desempleo en Europa es el *carácter duradero* que tiene este problema para los individuos que lo sufren. En Europa, prácticamente la mitad de los parados lleva en esta situación un año o más y en torno a un tercio lleva en esta situación dos años o más. En los Estados Unidos estas proporciones son prácticamente insignificantes, lo cual revela pautas de comportamiento de los mercados de trabajo significativamente distintas. En los EE.UU. se sale más fácil y rápidamente del paro que en Europa pero el empleo —al menos, para una proporción significativa de la población ocupada— es también más inestable.

El problema del paro de larga duración en Europa es bastante heterogéneo. Hay dos tipos de situaciones particularmente destacables. En primer lugar, la de los parados que intentan obtener, por primera vez, un empleo. Al escasear los puestos de trabajo vacantes, los parados —tanto los que son contabilizados como tales como los que no lo son— se ordenan en «colas» y diseñan estrategias para poder avanzar lo más rápidamente posible en las mismas o en localizar «colas» más cortas. En esta situación se encuentran muchos jóvenes, particularmente, en las zonas menos desarrolladas de la Unión, en donde hay una menor proporción de puestos de trabajo vacantes y, por razones demográficas, un mayor número de jóvenes. Afecta también a mujeres que, tras una ausencia prolongada del mercado de trabajo, intentan reintegrarse en el mismo.

La segunda situación es la de los trabajadores de más edad que han perdido empleos relativamente estables y bien remunerados y que encuentran dificultades especiales para encontrar un empleo alternativo. Con frecuencia, los conocimientos adquiridos durante la vida laboral son obsoletos, las ocupaciones en que se utilizaban han desaparecido prácticamente y los trabajadores en cuestión o bien no están capacitados para ocupar los pocos empleos disponibles o bien no los encuentran satisfactorios ni social ni económicamente. En estas circunstancias, muchos de estos trabajadores, si pueden permitirselo, abandonan definitivamente la búsqueda de empleo y dejan de ser considerados como parados. Este fenómeno se refleja claramente en las bajas, y decrecientes, tasas de actividad de los trabajadores de más de cincuenta y cinco años y, con frecuencia, ha sido estimulado por las políticas de acompañamiento de los drásticos ajustes de empleo que han debido realizarse en muchos sectores de la minería y la industria manufacturera tradicional². Los trabajadores afectados que siguen en paro, permanecen durante largo tiempo en esta situación, dependiendo tanto de las posibilidades de empleo que se ofrezcan en cada coyuntura económica como de las características del sistema de protección social. A diferencia de la situación anterior, este tipo de paro de larga duración es relativamente más importante en las zonas más desarrolladas y ricas, en donde los empleos industriales que han desaparecido tenían un peso mayor y en donde suele haber también sistemas de protección social que ofrecen una cobertura mayor.

² Entre 1960 y 1991, la tasa de actividad de los hombres de 55 a 64 años descendió en Europa del 75% a menos del 55%, lo cual supone una reducción de unos 3 millones de activos. A mediados de los 80 esta tendencia parece pararse, debido a una menor utilización de políticas de jubilación anticipada. Véase Comisión Europea (1994c), pp. 46-49.

Otra característica específica del paro en Europa que debe subrayarse es la *fuerte y creciente dispersión regional* que presenta este problema y que no tiene parangón en las otras grandes zonas industrializadas del mundo. Según las cifras más recientes disponibles a nivel regional, correspondientes a 1994, las tasas de paro en Europa varían desde valores prácticamente nulos hasta tasas del orden del 30%, como la observada en Andalucía. El problema del paro es particularmente grave en las zonas periféricas de la Unión, el amplio espacio que va desde Escocia, pasando por Irlanda, la mayor parte de España, el Mezzogiono italiano, los nuevos laender de Alemania y Finlandia, así como numerosas regiones del Centro y Norte de Francia, de Bélgica, Holanda y Dinamarca, en las que predominaba el empleo en la minería y/o en industrias tradicionales.

Existen excepciones destacables en esta clara relación entre paro y nivel de desarrollo: se trata de los casos de las regiones portuguesas —sobre todo, las del norte—y, hasta cierto punto, en el caso de Grecia, en que se observan niveles de paro comparativamente reducidos. Aunque este tema requiere un análisis más pormenorizado, estos casos se explican, por una parte, por la importancia que tiene la agricultura tradicional de tipo familiar. En el caso de Portugal, además, también son importantes muchas actividades de la industria manufacturera y de los servicios. Por otra parte, otro factor explicativo podría encontrarse en el poco desarrollo de los sistemas de protección social. Es arriesgado aventurar cuál puede ser la evolución futura del paro en estas regiones, aunque es muy posible que, como ha ocurrido en otras zonas, el elevado subempleo existente en las mismas vaya transformándose en unas crecientes cifras de paro abierto.

A largo plazo, estas diferencias han aumentado significativamente lo cual ha contribuido, como un factor adicional, a agravar el problema del paro para el conjunto de la Unión. Esta mayor divergencia se produce, sobre todo, a partir de mediados de los años setenta y presenta variaciones poco significativas. Hay que señalar que, en los años de crecimiento del empleo de la segunda mitad de los ochenta, se produjo una cierta mejora de la situación, pero esta reducción fue poco intensa y duradera. Ante todo, la reducción de las diferencias se produjo con cierto retraso respecto al descenso de los niveles medios de paro y, por otro lado, no tuvo un carácter general. De hecho, el problema relativo del paro se agravó en el caso de varias regiones menos desarrolladas, como el Mezzogiono y algunas regiones griegas (Comisión Europea, 1994a, Capítulo 3).

Un último rasgo a destacar que caracteriza el problema del paro en Europa es la mayor probabilidad de estar en paro de los trabajadores que tienen menores niveles de cualificación. En este contexto, un problema particularmente preocupante es el de la integración laboral de los jóvenes que no han conseguido obtener las credenciales mínimas que otorga el sistema de enseñanza obligatorio, que se han convertido en un requisito mínimo esencial para conseguir un puesto de trabajo. En este caso, se da la paradoja de que el sistema educativo básico, que debería de ser un mecanismo que asegurara la integración económica y social de todos los ciudadanos, produce, para algunos de ellos, todo lo contrario: al no proporcionar estos requisitos mínimos, se convierte en una barrera para su integración en la sociedad. Nótese también que la asociación negativa entre paro y nivel de formación es un fenómeno que caracteriza más bien las zonas más

prósperas de la Unión. En cambio, en las regiones menos desarrolladas, la posesión de credenciales educativas no parece ofrecer ventajas especiales para obtener un empleo. Nótese, finalmente, que una incidencia mucho mayor del paro entre los trabajadores menos cualificados se observa también en el caso de los EE.UU.³.

3. LAS MÚLTIPLES CAUSAS DEL PARO EN EUROPA

¿Cómo se explica la evolución descrita del mercado de trabajo europeo?. Parece claro, ante todo, que no existe una o unas pocas razones que puedan explicar cómo se ha pasado de una situación que, vista desde la perspectiva actual, aparece como relativamente idílica a una situación en que casi todas las variables del mercado de trabajo parece que se han ido degradando progresivamente, sin casi marcha atrás. ¿Qué ha cambiado en la economía y en la sociedad para que se haya producido una modificación tan drástica del comportamiento y de los resultados de los mercados de trabajo? La respuesta es que han cambiado *muchas cosas* tanto en las sociedades europeas como en el contexto internacional en que se encuentran y que este conjunto de cambios se han acumulado, han dado lugar a «círculos viciosos» antes inexistentes que, en conjunto, han producido los resultados negativos observados. Estos cambios, además, son de naturaleza muy distinta, muchos de ellos escapan del ámbito estrictamente económico —aunque tienen importantes efectos sobre el funcionamiento de la economía—, y con frecuencia se sabe muy poco de ellos. Este desconocimiento ha producido, sin duda, que nuestras sociedades hayan sido incapaces de reaccionar, o de

reaccionar a tiempo, ante las nuevas exigencias, los nuevos retos que estaban planteando las transformaciones que se producían tanto en su interior como en su entorno.

En este apartado, se expondrán algunos de estos factores, los que se consideran más importantes para explicar el problema del paro, agrupándolos en cuatro epígrafes: primero, el problema de competitividad que tienen las economías europeas, en un contexto económico de globalización, al que no han sabido adaptarse con la rapidez suficiente; segundo, un problema de creación insuficiente de empleo en el sector servicios debido, en buena medida, a una inadecuada capacidad de respuesta ante un conjunto de «nuevas necesidades» que se plantean en nuestras sociedades o, en palabras del Libro Blanco, una insuficiente «*capacidad de anticiparnos a las nuevas necesidades (individuales o colectivas) o a los nuevos productos generadores de nuevos yacimientos de empleo*»; tercero, las grandes y crecientes diferencias regionales de los problemas de empleo, esbozadas antes que se deben, por una parte, al retraso económico secular de amplias zonas de la Unión, por la insuficiencia de recursos naturales y por razones históricas de todo tipo que han llevado a una dotación inadecuada de capital tanto físico como humano y que se deben también, por otra parte, a la fuerte incidencia territorial de los cambios estructurales que ha sufrido la industria en las últimas décadas; y, cuarto, numerosas inadaptaciones o «rigideces» del marco institucional o, utilizando la terminología del Libro Blanco, de los «sistemas de empleo» de las economías europeas.

3.1. El problema de la competitividad

Europa tiene, ante todo, un problema de competitividad. Esta es la cuestión que se

³ Véase, por ejemplo, European Commission, 1993b, pp. 106-108, y OCDE, 1989, Capítulo 2.

pone en el frontispicio del Libro Blanco de la Comisión para explicar el problema del paro. Resolverlo es la condición previa esencial para conseguir mayores tasas de crecimiento económico y más empleo. El problema europeo de competitividad afecta sobre todo aquéllas industrias más avanzadas tecnológicamente que son, al mismo tiempo, las que han experimentado un crecimiento más dinámico de su demanda. En estos mercados, Europa ha ido perdiendo posiciones en beneficio, sobre todo, de los otros dos miembros de la Tríada. Esta tendencia, además, no ha sido corregida durante los últimos años a pesar de las nuevas estrategias adoptadas para contrarrestarla. Como se señala en el Libro Blanco, nosotros «hemos cambiado, pero el mundo ha cambiado aún más».

Esta falta de competitividad de la industria ha tenido consecuencias muy negativas para el crecimiento de la economía en general y para la generación de empleo. Limitándonos a las industrias manufactureras, la experiencia europea de los años ochenta, en comparación con la de los otros dos miembros de la Tríada, ha sido de lento crecimiento tanto de la producción como de la productividad. En el terreno del empleo esto ha significado una enorme pérdida de puestos de trabajo: entre 1980 y 1993, en Europa se ha perdido el 21,4% del empleo industrial, mientras que en EE.UU. la pérdida era del 11,9% y en Japón se producía un incremento del 17,1%⁴.

La economía europea presenta, por otra parte, una fuerte especialización y tiene un peso importante en los mercados de productos relativamente «maduros», que se obtienen con tecnologías tradicionales y una proporción importante de mano de

⁴ Véase European Commission (1994a), p. 126.

obra poco calificada. La demanda de estos productos, sin embargo, ha crecido lentamente y, sobre todo, en estos mercados tiene cada vez mayor importancia la presencia de los países en vías de industrialización. Esta competencia de países menos desarrollados, de la que se habla con frecuencia en medios periodísticos, ha tenido también un impacto negativo sobre el empleo en estos sectores y ha contribuido, entre otros factores, a la caída de la demanda de mano de obra poco cualificada.

No hay que exagerar, sin embargo, la importancia de estos efectos. Primero, porque las importaciones de productos manufacturados procedentes de los países en vías de industrialización representan todavía una proporción muy reducida del consumo total de estos productos. Por otra parte, estas importaciones tienen también efectos positivos en las economías europeas. Al ser adquiridos a precios inferiores a los de la producción propia, liberan poder de compra que puede comportar incrementos de la demanda—y del empleo— en otros sectores. Facilita, además, las exportaciones europeas de bienes de capital y de productos manufacturados hacia los países menos desarrollados. De hecho, estas exportaciones son mucho más importantes que las importaciones y parece claro que, entre unas y otras, existen claras interrelaciones⁵.

De hecho, parece claro que, globalmente, el comercio entre Europa y las zonas menos desarrolladas del mundo han tenido un impacto *positivo* sobre los niveles de empleo europeos. Como en

⁵ Véase Buigues y Jacquemin (1994) para un análisis detallado de los flujos comerciales, tanto intersectoriales como intrasectoriales, entre Europa y los «países de bajos salarios».

todo cambio estructural, sin embargo, los empleos que se crean no tienen las mismas características, ni se encuentran en las mismas industrias y en las mismas localidades que los que se pierden. La existencia, por tanto, de efectos globales positivos no implica que no haya problemas localizados, que afecten de un modo particular a determinados grupos de trabajadores o a determinadas localidades. Lo que se trata, entonces, es de facilitar el cambio estructural distribuyendo equitativamente los costes del mismo y proporcionando a los trabajadores desplazados la formación necesaria para que puedan ocupar los nuevos puestos de trabajo que se van creando.

El cambio tecnológico, finalmente, ha afectado también profundamente los niveles de empleo y de productividad de estas industrias. La aplicación de nuevos instrumentos y procesos, así como el desarrollo de nuevos materiales, ha reducido drásticamente las necesidades de empleo de unos sectores que, durante los años sesenta, fueron los que más oportunidades habían ofrecido a la mano de obra desplazada de la agricultura y de las regiones más pobres. Estos cambios han puesto en crisis el «modelo fordista de producción en masa» que se consolida en Europa durante dicho período, sin que —como ha ocurrido en otras zonas industrializadas del mundo— otras industrias hayan crecido suficientemente para ocupar su lugar.

3.2. El empleo en los servicios y las «nuevas necesidades» sociales

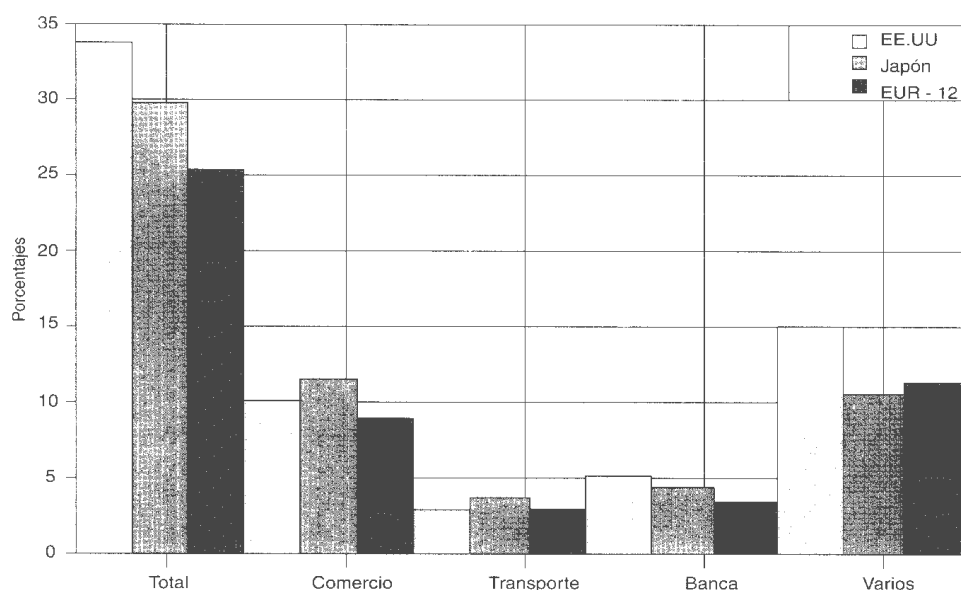
Una de las características más destacables de los mercados de trabajo de Japón y, sobre todo, de los EE.UU. es la importancia relativa que tiene el empleo

en el sector servicios, muy superior al que se observa en Europa. Este hecho puede verse claramente en el Gráfico n.º 3, en el que se representa la proporción que representa el empleo en los servicios respecto a la población total⁶. Esta «tasa de empleo» en los servicios alcanza un nivel del 33,3% en los EE.UU., del 29,7% en Japón y solamente del 25,7% en EUR-12. Nótese que si Europa tuviera un coeficiente como el de Japón tendría más de 13 millones de puestos de trabajo adicionales y, si tuviera el coeficiente de los EE.UU., tendría más de 25 millones de puestos de trabajo adicionales, es decir, magnitudes del mismo orden que las necesarias para conseguir una reducción de las tasas actuales de paro a la mitad.

A lo largo de los últimos veinte años, el ritmo de creación de empleo en los servicios en Europa ha sido bastante importante y se ha convertido, de hecho, en el gran «factor compensador» de las grandes pérdidas de empleo producidas en los otros dos grandes sectores. Sin embargo, en el caso de los EE.UU., el crecimiento del empleo en los servicios ha sido significativamente superior al observado en Europa, y ha compensado en mucha mayor medida unas pérdidas de empleo en la agricultura y en la industria manufacturera mucho más modestas, por lo demás, que las sufridas en Europa. Este fenómeno, además, se ha producido en todos los grandes

⁶ Dado que la mayor parte de las actividades de servicios se dirigen a satisfacer necesidades del conjunto de la población se considera que ésta es la medida más apropiada para evaluar la importancia relativa de estas actividades. La medida que se utiliza más frecuentemente, la proporción del empleo en los servicios respecto al empleo total, está distorsionada por las importantes diferencias que presenta la proporción de la población ocupada respecto a la población total (la «tasa de empleo»). Los datos de EE.UU. y Japón proceden de la OCDE y corresponden a 1990; los de EUR — 12, proceden de Eurostat y corresponden a 1992.

Gráfico n.º 3. Empleo en Servicios / Población. EE.UU. - Japón - EUR 12



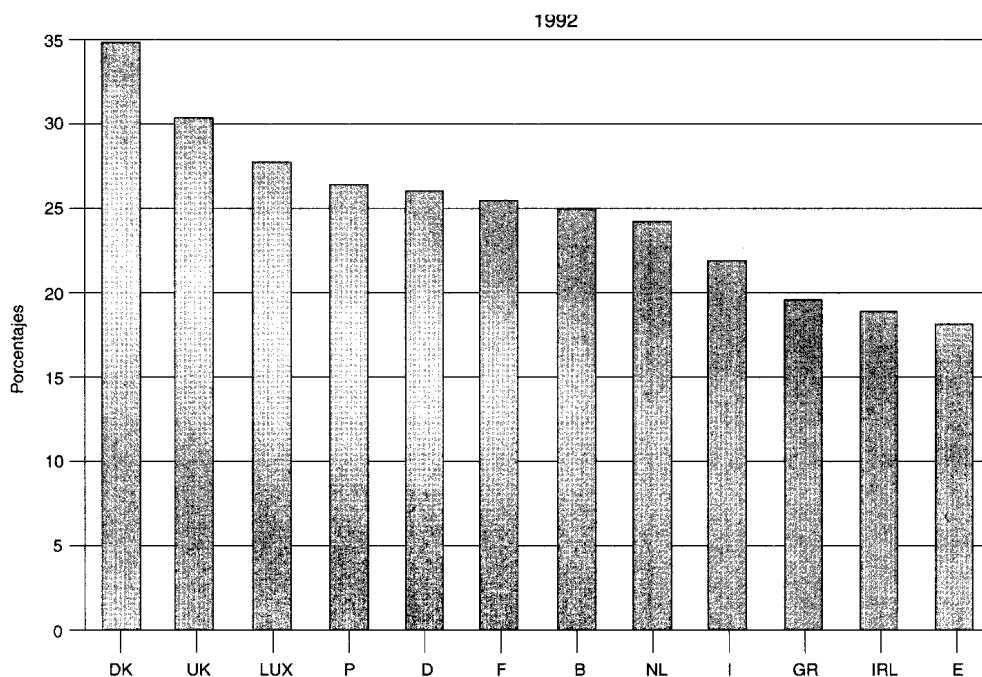
subsectores de servicios incluyendo los servicios personales⁷. De hecho, en la actualidad, el peso de los servicios en los EE.UU. es mayor que en Europa, sea cual sea el subsector que se considere (Gráfico n.º 3).

Estas comparaciones—en particular, la relativa a la experiencia de los EE.UU.—parecen indicar que hay todavía en Europa muchas posibilidades de creación de empleo en estas actividades, que no han sido suficientemente explotadas. ¿A qué puede deberse este hecho? Un primer factor explicativo puede encontrarse en las diferencias de renta por habitante

⁷ Para un análisis más detallado de esta evolución durante el período 1970-92, véase Comisión Europea (1994c), Capítulo 8, especialmente, pp. 172-174. Los subsectores del Gráfico n.º 3 comprenden las actividades siguientes: «comercio»: comercio, hostelería y restauración; «transporte»: transportes y comunicaciones; «banca»: banca, seguros y otros servicios financieros; «varios»: administración pública, enseñanza e investigación, sanidad, servicios recreativos y culturales, servicios personales, servicio doméstico y otros.

existente entre las grandes zonas que componen la Tríada. De hecho, existe una clara relación entre el nivel de renta y la importancia relativa del empleo en los servicios, que también puede observarse en el Gráfico n.º 4, en el que se presenta el «coeficiente de empleo en los servicios» para los Estados miembros de la Unión Europea. Sólo Portugal y, en cierta medida, el Reino Unido tienen coeficientes superiores a lo que les «correspondería» por su nivel de renta. Nótese que España, por el contrario, se encuentra en último lugar, con un coeficiente inferior al que sería de esperar. La diferencia de renta respecto a los EE.UU., sin embargo, no es un factor suficiente para explicar el pobre comportamiento de las economías europeas en la creación de empleos de servicios. Durante los últimos veinte años las diferencias de renta se han reducido notablemente mientras que, como se ha señalado, la creación de empleo en los

Gráfico n.º 4. Empleo en Servicios / Población. Países de la UE



servicios ha sido significativamente más dinámica en los EE.UU. agrandándose, de esta forma, las diferencias existentes en este aspecto.

Quizá el factor más decisivo que puede haber influido en el crecimiento insuficiente del empleo de los servicios en Europa es lo que el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo identifica como nuestra incapacidad de «anticiparnos a las nuevas necesidades (individuales y colectivas)», la incapacidad de «satisfacer las necesidades nacidas de las convulsiones de la vida social, de la vida familiar, de la civilización urbana y los nuevos modos de consumo; preservar nuestros espacios rurales; mejorar el medio ambiente y la calidad de nuestro capital natural.» (p. 11). Señalemos dos tipos de factores que pueden explicar esta incapacidad. En primer lugar,

tal como han subrayado algunos sociólogos, cierta «aversión» que puede existir en las sociedades europeas tanto a la prestación como al consumo de, por lo menos, determinados tipos de servicios. Se identifica a veces servicios con «servilismo» y ello hace que muchas de estas actividades sean menos aceptadas —o que se prefiera el «autoservicio»— en Europa que en otros contextos sociales. El segundo factor que puede haber inhibido la creación de empleo en los servicios es el marco normativo del mercado de trabajo vigente en Europa que, como se señala más adelante, es mucho más intervencionista y protector que el de los EE.UU. Este marco regulador, de hecho, ha sido diseñado y puesto en práctica teniendo en cuenta, sobre todo, el tipo de relación salariable propia de la industria manufacturera, muy distinto del que prevalece en los

servicios, especialmente, en los denominados servicios personales y domésticos o «de proximidad».

3.3. Las disparidades regionales de los mercados de trabajo europeos

Como se ha señalado, una de las características más destacables de los mercados de trabajo europeos es la fuerte disparidad regional de las tasas de paro, que van desde niveles prácticamente negligibles hasta tasas superiores al 30% de la población activa. Muchas de estas diferencias, además, se han ido agudizando a lo largo del tiempo y, aunque presentan algunas oscilaciones cíclicas, reflejan claramente la existencia de dos tipos de regiones, pobres y ricas, con mercados de trabajo que ofrecen oportunidades de empleo muy distintas, tanto cuantitativa como cualitativamente, así como el agravamiento a largo plazo de esta diferencia. Otros grandes espacios económicos como los EE.UU. presentan, también en este aspecto, pautas muy diferentes de las observadas en Europa. Por una parte, los diferenciales de paro entre regiones son mucho más reducidos y, sobre todo, la ordenación de regiones según sus niveles de paro ha cambiado radicalmente en distintos momentos⁸.

Se ha señalado también que un elevado nivel de paro no es siempre una característica que vaya asociada a un nivel de renta y de desarrollo comparativamente bajos. De hecho, en Europa hay regiones relativamente pobres que presentan altos niveles de empleo en actividades tradicionales, intensivas en mano de obra, tanto

⁸ Para un análisis detallado de estos diferenciales y de su evolución a lo largo del tiempo en las principales zonas industrializadas del mundo, véase OCDE (1989), Capítulo 3.

en el sector agrario como en la industria y los servicios. Por otra parte, debe señalarse asimismo que el nivel de paro, en las regiones pobres en que presenta niveles relativamente elevados, es un indicador limitado de las dificultades de mercado de trabajo que sufren. En las regiones pobres, las tasas de actividad de la población activa suelen ser relativamente bajas debido, sobre todo, a una baja participación laboral de la mujer. En otras palabras, el nivel de «no-empleo», o de paro encubierto, de estas regiones es particularmente elevado. Tomando, por ejemplo, el conjunto de las regiones más retrasadas, las regiones del Objetivo n.º 1 según la definición de las políticas Estructurales Comunitarias, se ha estimado que en 1991 la «oferta de mano de obra encubierta» era algo más del 20% de la población en edad de trabajar, frente a menos del 12% en las regiones no asistidas de la Comunidad. Si se suma esta cifra a la de los parados que, en dicho año, superaban el 8% de la población en edad de trabajar, resulta que casi el 30% de las personas en edad de trabajar de las regiones del Objetivo n.º 1 puede considerarse que buscan empleo o lo buscarán a medio plazo, lo cual representa casi el doble de la proporción observada en las zonas no asistidas⁹.

Las regiones menos desarrolladas son también las que actualmente presentan un mayor dinamismo demográfico, con tasas de natalidad y de la población total significativamente superiores a la media. Como consecuencia de ello, la importancia relativa de las nuevas generaciones que desean incorporarse

⁹ Véase Comisión de las Comunidades Europeas (1993), Capítulo 5, en el que se analizan las principales variables de los mercados de trabajo regionales en la Unión Europea, según las agrupaciones definidas en el contexto de las Políticas Estructurales. Véase también Comisión Europea, 1994a, especialmente, Capítulo 3.

en el mercado de trabajo es también mayor en estas regiones. Estos fuertes incrementos relativos de la oferta de trabajo —que se añaden a los indicados en el párrafo precedente— hacen particularmente difícil la reducción de los diferenciales actuales de paro¹⁰.

Otra característica a destacar de las zonas menos desarrolladas de la Comunidad es la importancia que tiene en las mismas el empleo agrícola. En 1991, más del 16% de los ocupados en las regiones del Objetivo n.º 1 trabajaba en la agricultura, lo que representa casi la mitad de todos los ocupados en este sector en la Comunidad en su conjunto. En contraste, esta proporción era sólo del 5% en las regiones no asistidas. Por otra parte, en las regiones del Objetivo n.º 1, el 28% de los ocupados trabajaba en la industria y el 55% en los servicios, en ambos casos menos que en las zonas no asistidas, donde estas proporciones eran del 33% y del 63%, respectivamente (Comisión de Las Comunidades Europeas, 1993, p. 133).

El mayor crecimiento de la población en edad de trabajar, la importancia de la agricultura y las escasas oportunidades de empleo en otros sectores, ha hecho que las regiones más pobres hayan sido tradicionalmente zonas de emigración neta. Parece, sin embargo, que los flujos migratorios se han reducido sensiblemente desde comienzos de los años 70 y, en algunos casos, parece

¹⁰ Estas tendencias demográficas pueden cambiar de signo en el futuro. A corto plazo, la Inmigración procedente del exterior de la Unión, que se dirige fundamentalmente a las zonas más desarrolladas, puede actuar en este sentido. A medio plazo, se dejarán sentir en el mercado de trabajo los descensos de las tasas de natalidad de los países más pobres observadas durante los últimos años, así como el reciente repunte de estas tasas en algunas de las zonas más ricas. En Comisión Europea, 1994a, Capítulo 1, pueden verse algunas proyecciones de estas magnitudes y de los efectos que pueden tener en los mercados de trabajo regionales.

incluso que han cambiado de signo. Este hecho, que es sin duda decisivo para explicar el aumento tendencial de los diferenciales de paro señalado antes, refleja numerosos cambios económicos y sociales que se han producido en el conjunto de las economías europeas, muchos de los cuales son irreversibles. Citemos solamente la reducción de oportunidades de empleo que se observa en la mayor parte de regiones y, sobre todo, la reducción de las ventajas económicas relativas de muchos de los nuevos empleos que se crean en las zonas más desarrolladas, así como los elevados costes de la vivienda y de otras condiciones de vida en estas mismas zonas.

Nótese, finalmente, que estas regiones que sufren un retraso histórico de sus niveles de desarrollo no son las únicas que tienen problemas particularmente intensos de paro. La fuerte concentración territorial de determinadas industrias tradicionales, que han sufrido fuertes pérdidas de empleo en los últimos años, ha producido también elevados niveles de paro en zonas que habían gozado con anterioridad de altos niveles de empleo y que eran relativamente prósperas. Estas zonas que, en el contexto de las políticas estructurales comunitarias, se definen como zonas de Objetivo n.º 2, presentan mercados de trabajo mucho más parecidos a los de las zonas no asistidas, exceptuando, claro está, las características ya señaladas de un elevado nivel de empleo en industrias tradicionales y niveles más altos de paro (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, Capítulo 5). Muchas de estas regiones habían sido, en el pasado, zonas tradicionalmente receptoras de mano de obra.

Reducir los elevados niveles de paro que afectan a Europa exige una compresión substancial de las grandes diferencias regionales que presenta este

problema y no se puede esperar que la solución venga automáticamente a través de puros mecanismos de mercado y, en particular, de los movimientos migratorios interregionales. Las diferencias existentes son tales, que la magnitud de los movimientos requeridos plantearía serios problemas tanto a las regiones de origen como a las hipotéticas regiones de destino, aunque no cabe duda de que una mayor movilidad geográfica ha de formar parte también de la solución.

La reducción de los diferenciales de paro es deseable igualmente por razones estrictas de eficacia económica y, especialmente, para aumentar el potencial de crecimiento del conjunto de la economía. Una distribución geográfica muy desigual del paro comportará normalmente que el «techo» para el crecimiento se encuentre en las zonas que tienen niveles de paro más reducido. Este techo puede alcanzarse rápidamente, en una fase de expansión, incluso aunque aún queden, en el conjunto de la economía, elevadas tasas medias de paro.

Por otra parte, el crecimiento económico y la concentración de la actividad y de la población en grandes núcleos urbanos está produciendo costes de aglomeración y deseconomías externas cada vez más importantes. El relanzamiento de la actividad económica de una manera duradera y el mantenimiento de las elevadas tasas de crecimiento que son necesarias para reducir significativamente el paro pasa necesariamente por una mayor descentralización de la actividad, por la potenciación de núcleos que hoy tienen una importancia secundaria y por la descongestión y la renovación de los núcleos en los que se concentró la actividad económica durante las fases anteriores de crecimiento.

En la situación actual, muchas regiones todavía poco desarrolladas tienen un gran potencial para convertirse en los nuevos focos de crecimiento económico y generar empleo. Las nuevas tecnologías, los nuevos sistemas de transporte y comunicación y la importancia creciente de las «economías de alcance», así como los costes de aglomeración apuntados antes, hacen que las perspectivas actuales de un crecimiento económico geográficamente más equilibrado sean no sólo deseables sino totalmente viables, a condición, claro está, de que se pongan en práctica las políticas adecuadas.

3.4. Los problemas de «flexibilidad» de los mercados de trabajo europeos

Un conjunto de factores que se señalan con frecuencia como causantes de los elevados niveles de paro que caracterizan los mercados de trabajo europeos, así como de algunas de las características peculiares del funcionamiento de estos mercados de trabajo en comparación con el de los de otras zonas desarrolladas del mundo, son los efectos del elevado grado de institucionalización de las relaciones laborales, así como de los relativamente elevados niveles de protección social vigentes en Europa. Todo ello, introduciría «rigideces» en el funcionamiento de los mercados de trabajo, que impedirían que los precios —los salarios, en este caso— alcanzaran sus niveles de equilibrio o que harían que los ajustes de los mercados de trabajo fueran particularmente lentos. En cualquier caso, todo ello produciría los niveles de paro particularmente elevados y duraderos que se observan en la U.E.

A lo largo de los últimos años, se han elaborado numerosos trabajos que han

intentado estimar empíricamente la importancia exacta de este tipo de factores y analizar su incidencia sobre los niveles de paro. No es posible, en el contexto de este artículo, sintetizar los resultados de estos análisis¹¹. Es importante hacer, no obstante, una observación de carácter general relativa a los resultados alcanzados hasta ahora: el carácter extraordinariamente ambiguo de los mismos. Con mucha frecuencia, los resultados alcanzados están muy lejos de los esperados, los coeficientes que se obtienen de las estimaciones son pequeños, o son poco significativos, o son muy sensibles a las peculiaridades de la especificación concreta de cada hipótesis.

La endeblez de los resultados obtenidos en este tipo de análisis empíricos puede deberse, sin duda, a la dificultad inherente a este ejercicio. Se trata de medir los efectos de fenómenos que no siempre se pueden cuantificar fácilmente, ni siempre se dispone de los datos más adecuados para proceder a la verificación de una determinada hipótesis. Con frecuencia, sin embargo, la raíz del problema es más profunda. Se encuentra, de hecho, en la inadecuación del modelo de mercado de trabajo que hay detrás de muchas de las hipótesis que se formulan. A veces se presupone, en efecto, que el mercado de trabajo es un mercado como cualquier otro, en que una mercancía —el denominado «factor trabajo»— se intercambia por un precio, el salario, que si no hubiera interferencias externas estaría determinado simplemente por la oferta y por la demanda. Tales interferencias, sea en forma de intervenciones públicas o a través de la formación de coaliciones por el lado de la oferta, dan lugar siempre a soluciones

subóptimas y, más concretamente, a precios que no «vacían» el mercado, es decir, que producen paro.

La realidad del mercado de trabajo se aleja bastante de este modelo. La mercancía que se intercambia no es una mercancía como cualquier otra. Es una mercancía muy heterogénea y, sobre todo, una mercancía «elástica», en el sentido de que tanto la cantidad como la calidad de la misma depende de un conjunto complejo de factores, entre los que se cuenta el salario, pero también muchos otros como la forma de organización de la producción, el «clima» de relaciones laborales dentro de la empresa, las posibilidades de expresar sus opiniones —los mecanismos de «voz»— que tienen los trabajadores, etc. Depende también de factores e instituciones con frecuencia externos al lugar o «mercado» en que se realiza la compra-venta del factor trabajo como, por poner un ejemplo destacado, las instituciones que determinan la oferta del sistema de educación-formación, los mecanismos de acceso a la misma y las modalidades de financiación de los costes directos e indirectos que comporta la estancia en dicho sistema.

En este contexto, el salario tampoco es un precio como cualquier otro. El salario es, como se ha dicho, un factor más, entre otros, que determina la cantidad y la calidad de la mercancía intercambiada, pero al mismo tiempo, cumple otras funciones que van más allá de las que cumple el precio en un mercado cualquiera. Tal como reconoce la «teoría de los salarios de eficiencia» es un determinante fundamental de la eficacia y de la competitividad de las empresas y, en la medida en que de él depende el estilo de vida y el «status» social de sus perceptores, su nivel está íntimamente ligado a estructuras sociales complejas, como las formas de organización del trabajo vigentes en una

¹¹Para un resumen de los principales debates desarrollados en el seno de la OCDE durante los primeros años 80, véase Lluís Fina (1991).

época determinada, y no sólo al equilibrio coyuntural entre oferta y demanda de cada mercado de trabajo. A nivel macroeconómico, además, el salario es el determinante principal de los niveles de consumo de la mayor parte de la población, tanto en los momentos en que se tiene un empleo como, a través de los sistemas de protección social, en los momentos de paro o de inactividad. Desde este punto de vista, tanto el nivel como la estabilidad en la percepción de todas estas categorías de ingresos son determinantes fundamentales de los niveles de empleo.

Según esta otra forma de caracterizar los mercados de trabajo, el papel de las instituciones es completamente distinto. La existencia de un marco institucional adecuado es esencial para conseguir una oferta de trabajo preparada y «flexible», tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. El mercado por sí sólo no asegura los resultados requeridos para el buen funcionamiento de una economía moderna, que pueda competir en los mercados mundiales, con empresas eficientes y, a nivel del conjunto de la sociedad, con capacidad suficiente de adaptación a los cambios, que sólo puede conseguirse con un grado elevado de cohesión social. La relación salarioeficiencia adquiere una importancia fundamental, así como la necesidad de establecer un equilibrio entre los salarios como coste y los salarios como ingreso para asegurar unos niveles elevados de empleo.

Esta es, en líneas generales, el tipo de visión sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo que subyace en el Libro Blanco de la Comisión sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo. En el mismo se subraya la importancia de tener en cuenta los beneficios —y no sólo los costes— que, para el buen funcionamiento de la economía, tienen

instituciones como el sistema de protección social, un sistema educativo de calidad, o un sistema de relaciones laborales que canalice los conflictos y refuerce la cooperación. Subraya, asimismo, las interdependencias existentes entre todo el conjunto de instituciones que inciden en el funcionamiento de los mercados de trabajo, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico, que deben considerarse como un todo interdependiente o como «sistemas» complejos integrados.

La necesidad de mantener las principales características de estos «sistemas», que el Libro Blanco denomina «sistemas de empleo», no significa, sin embargo, que no pueda haber ningún problema en el diseño y el funcionamiento de los mismos, que tenga efectos negativos sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo y los niveles de empleo. Lo que el Libro Blanco señala es que, para el conjunto de las sociedades europeas, no hay problemas *fundamentales* con este tipo de instituciones, hasta el punto de que deban ser consideradas como incompatibles con el buen funcionamiento de la economía y deban ser desmanteladas, si se quiere aumentar el nivel de empleo. Pueden existir, y de hecho existen, problemas *localizados* con una u otra de estas instituciones que, además, suelen ser distintos en cada contexto nacional.

De hecho, los sistemas de empleo vigentes son el resultado de una larga historia, fueron creados en circunstancias económicas muy distintas de las actuales y han ido evolucionando de forma un tanto errática respondiendo, con frecuencia, a presiones de corto plazo. Como se señala más adelante, ha llegado el momento de preguntarse si responden exactamente a las necesidades y retos del momento actual y, de no ser así, cuáles son las reformas que deberían emprenderse.

Por otro lado, el contexto económico y social actual presenta muchos rasgos específicos, que le diferencian radicalmente de las situaciones vigentes con anterioridad. Los sistemas de producción han cambiado, o están cambiando, en la dirección de una mayor diversidad y flexibilidad, con una mayor insistencia en el aprovechamiento de las «economías de alcance», que van adquiriendo mayor importancia respecto a las «economías de escala», que pueden ser explotadas más bien en el caso de las industrias «maduras». El pleno desarrollo de la «sociedad de servicios» —o, por utilizar una expresión más amplia, la creciente «inmaterialización» de la economía— requiere sin duda también un marco institucional distinto, que tenga en cuenta las peculiaridades de las «relaciones de trabajo» propias de estas actividades. La sociedad también ha cambiado y pide nuevas formas de integración en el mundo del trabajo, nuevas posibilidades de combinar trabajo y ocio así como de hacer compatibles una vida profesional plena con otras obligaciones como las derivadas de la vida familiar. Finalmente, el cambio técnico se ha acelerado y ello requiere la estructuración de nuevos sistemas de adaptación de la mano de obra, a lo largo de toda la vida laboral, y ello también exige, a su vez, la modificación de numerosos aspectos del marco institucional de los mercados de trabajo.

El sistema de fijación de salarios puede haber tenido también efectos negativos sobre el empleo¹², aunque no por el tipo

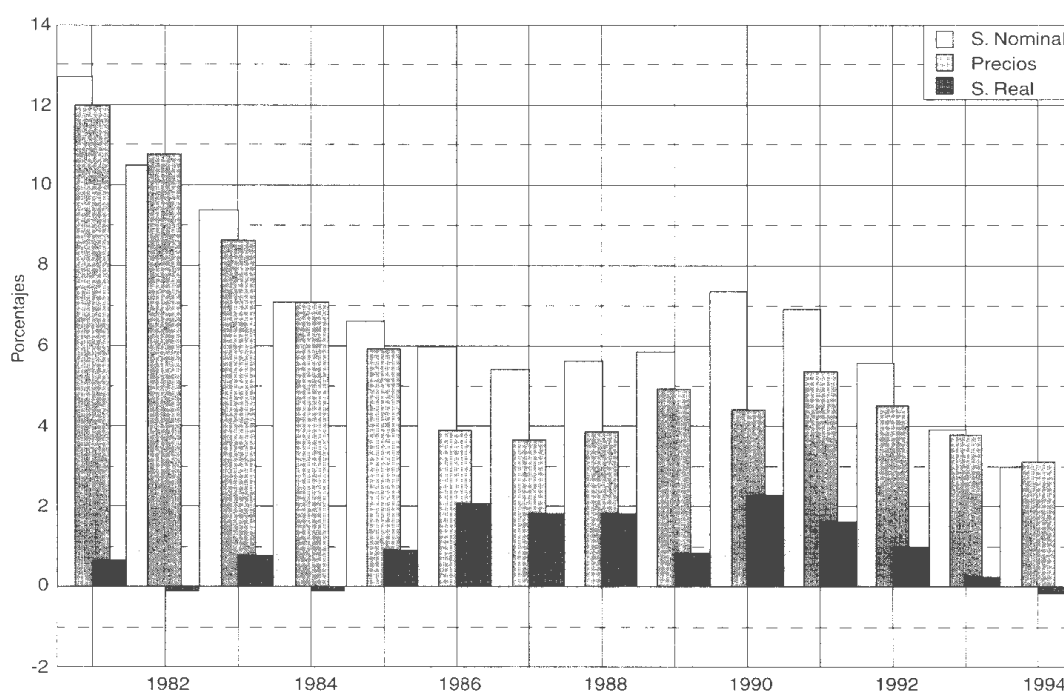
¹² Decir que estos problemas tiene su origen en el sistema de fijación de salarios es una simplificación evidente, que sólo se justifica por razones de claridad expositiva. Habría que decir, más exactamente, que los problemas son debidos a una dinámica salarial concreta que, a su vez, se responde, en gran parte, a la del sistema de fijación de salarios, tanto el formalizado a través de la negociación colectiva como el que no lo está, pero

de razones apuntadas antes. No se trata de conseguir niveles de salarios reales que «vacíen» el mercado —objetivo, sin duda inalcanzable en sociedades como las europeas y, sobre todo, que tendría múltiples efectos negativos sobre el empleo—, sino de conseguir dinámicas salariales, principalmente de los salarios nominales, pero también de los salarios reales, que tengan menos efectos negativos sobre el empleo.

Por lo que se refiere a la dinámica de los *salarios nominales*, en los últimos años se han producido episodios de clara contradicción entre su evolución —determinada o no por procesos formales de negociación colectiva— y los objetivos antiinflacionistas de las políticas monetarias, y ello ha tenido claramente una incidencia negativa sobre el empleo. Esto ocurrió durante la primera mitad de los ochenta, en que se produjeron elevados crecimientos de los salarios monetarios que, finalmente, dieron lugar a incrementos muy modestos de los salarios reales, con un coste muy elevado en términos de pérdidas de empleo. Durante la segunda mitad de la década, la situación cambió radicalmente: en el conjunto de estos años, el crecimiento de los salarios monetarios se redujo significativamente, los salarios reales pudieron aumentar a un ritmo mucho más intenso, en un contexto de crecimiento espectacular de los niveles de empleo (Gráfico n.º 5). A lo largo de estos años, no obstante, los salarios nominales volvieron a crecer tendencialmente, alcanzando un máximo en 1990. Tras un período de clara moderación, en dicho año se detecta cierto «cansancio» y aparecen propuestas, en diversos países de la Comunidad, de que «ha llegado la hora» de que los que tienen empleo se

también a otros factores más complejos que determinan la evolución de los precios y del coste de la vida.

Gráfico n.º 5. Evolución de los salarios - EUR12



aprovechen también de lo que era ya una larga fase de recuperación económica. Este cambio de actitud, contribuyó a reavivar las expectativas inflacionistas y, aunque no el único, fue sin duda uno de los factores que llevó al fin de la expansión y del crecimiento del empleo¹³. Con la crisis económica de los 90 —no hay que olvidarlo, la más profunda que ha sufrido Europa desde el fin de la II Guerra

Mundial—, el crecimiento de los salarios monetarios se redujo de nuevo, tendencia que es de desear que se mantenga en el futuro. De lo contrario, se corre el peligro de reproducir el «círculo vicioso» de principios de la década, que abortaría o, al menos, frenaría la recuperación económica y tendría efectos desastrosos sobre el empleo.

Nótese, finalmente, que a lo largo de los ochenta el crecimiento *ex post* de los *salarios reales* ha sido relativamente lento aunque, como se ha visto, ello ha sido el resultado de comportamientos distintos en momentos distintos. De hecho, los salarios reales han crecido moderadamente, en línea con la recomendación tantas veces repetida —incluida también en el Libro Blanco— de mantener un crecimiento positivo, pero inferior al de la productividad media. De esta forma, la participación de los beneficios se ha recuperado y hoy no

¹³ En este contexto, un «caso de escuela» de este tipo de problemas, con graves efectos sobre el empleo, se encuentra en la experiencia española del trienio 1989-92. En efecto, durante estos años, las ganancias por trabajador crecieron casi un 28% y la productividad industrial menos de un 6%, lo cual significó para la industria un aumento de costes laborales unitarios del 21%. Las empresas industriales, sin embargo, sometidas como se encontraban a las nuevas fuerzas de la competencia que representó el ingreso de España en la Comunidad y con la peseta en el SME, no pudieron aumentar los precios más que en un 5%. La consecuencia ha sido una fuerte destrucción de tejido industrial y el deterioro consiguiente del empleo. Véase A. Espina (1992).

puede decirse que exista un problema general de rentabilidad en Europa. El problema se encuentra más bien, en la pauta temporal de esta evolución. Un crecimiento medio del mismo orden de magnitud —o, incluso, más elevado— de los salarios reales, pero que hubiera sido más regular y homogéneo en el tiempo hubiera tenido, sin duda, efectos más favorables sobre el empleo. En los momentos de recesión, hubiera representado el papel de «estabilizador» de la demanda y, en los momentos de expansión, hubiera dejado más espacio para la generación de empleo.

En el debate sobre la flexibilidad, se ha considerado también la relación que puede haber entre la evolución del empleo y la de los *salarios relativos*. De nuevo, la experiencia de los EE. UU. es particularmente ilustrativa. Así, se ha señalado que existe una conexión estrecha entre el intenso ritmo de creación de empleo en los EE.UU. y el gran aumento observado de las desigualdades salariales. En Europa, por el contrario, la influencia sindical habría producido reducciones importantes de las diferencias de salarios, lo cual explicaría, al menos en parte, las fuertes pérdidas de empleo de los trabajadores menos cualificados. De hecho, la evidencia empírica existente no permite substanciar firmemente ninguna de estas dos hipótesis. Incluso en el caso de los EE.UU., a pesar del crecimiento indudable de las diferencias salariales, los trabajadores menos cualificados tienen una probabilidad de encontrarse en paro mucho mayor que los demás. Una explicación de este hecho podría encontrarse en que se ha producido una fuerte caída de la demanda de trabajo menos cualificado, debido a causas tecnológicas o a la competencia internacional, y que ello ha producido a la vez un aumento del paro y una caída

de los salarios de los trabajadores menos cualificados. Por otra parte, habría aumentado la demanda de los trabajadores más formados, lo cual habría agudizado todavía más la desigualdad tanto de la distribución del paro como la de los salarios (European Commission, 1994b). En Europa, parece que, efectivamente, durante los años setenta se produjo cierta reducción de las diferencias ocupacionales de salarios, aunque éstas volvieron a aumentar en muchos casos durante la década siguiente. No parece, sin embargo, que esta evolución tenga mucho que ver con la evolución del paro ni con la fuerte incidencia de este problema entre los trabajadores menos cualificados, hecho que, probablemente, se debe más bien a factores de tipo estructural como los apuntados para el caso de los EE.UU.

Otra dimensión de los salarios relativos que se menciona frecuentemente en los debates sobre el empleo es la geográfica. De hecho, parece que también se produjo cierta reducción de estas diferencias durante los años setenta y que esta tendencia se frenó o incluso cambió de signo durante la década siguiente. Tampoco en este caso hay una evidencia clara de que esta evolución y la de los niveles regionales de empleo estén estrechamente relacionadas. Por lo menos, un análisis limitado a los años 80 sobre las posibles relaciones entre la evolución de los costes laborales regionales y la del paro, no permite obtener resultados concluyentes (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, Capítulo 4, especialmente, pp. 96-102). Muestra, no obstante, la importancia de las diferencias regionales de costes laborales incluso en el interior de los Estados miembro que son, lógicamente, mucho mayores si se considera el conjunto del territorio de la U.E.

4. REMEDIOS PARA EL PROBLEMA DEL PARO EN EUROPA

La multiplicidad de causas que han llevado a la situación actual del paro en Europa exige una multiplicidad de acciones si se quieren conseguir niveles de empleo social y económicamente más adecuados. Estas acciones deben emprenderse a distintos niveles, por parte de una multiplicidad de actores. En este apartado se presentarán las principales iniciativas a desarrollar a nivel europeo, tanto las que son responsabilidad directa de las instituciones de la Unión Europea como las que son responsabilidad de los Estados miembro, pero sobre las que se han hecho propuestas específicas a nivel de la Unión. Para simplificar la exposición, las distintas acciones se agruparán de acuerdo con los cuatro grupos de problemas presentados en el apartado anterior, aunque muchas de ellas pueden tener efectos beneficiosos en más de uno de estos ámbitos. Se insistirá, particularmente, en las propuestas de acción contenidas en el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo, así como en las conclusiones de los sucesivos Consejos Europeos que han discutido tales propuestas y su puesta en práctica.

4.1. Acciones para el fomento de la competitividad

Un primer grupo de acciones para fomentar la competitividad de las economías europeas es el reforzamiento del proceso de integración económica. Se trata de que las empresas pasen de pensar en términos de mercados nacionales a hacerlo en términos de un único mercado europeo y adquirir así las ventajas competitivas que, a nivel mundial, tenían otras empresas acostumbradas a tomar decisiones en el marco de mercados mucho más amplios, como ocurría con las empresas estadounidenses.

Este era el objetivo fundamental del programa de reforzamiento del mercado interior —el célebre «programa 1992»— que se pone en marcha tras el primer Libro Blanco del Presidente Delors, en 1985. La parte legislativa de este programa ha sido completada; se han aprobado la práctica totalidad de las disposiciones previstas y el proceso de transposición a las legislaciones nacionales está casi concluido. Es necesario, no obstante, velar por el cumplimiento estricto de toda esta normativa y evitar que se creen nuevas barreras en la realidad de todos los días. Quedan, además, algunas áreas en donde el trabajo de creación de un verdadero mercado interior no ha hecho más que empezar como, por ejemplo, en los sectores de energía, telecomunicaciones y correos.

El reforzamiento del mercado interior es también el objetivo principal del programa de fomento de las «redes transeuropeas», que se consagra en el Tratado de Maastricht y al que el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo ha dado un impulso decisivo. El programa de reforzamiento del Mercado Único implicaba la eliminación de toda una serie de barreras normativas (de tipo fiscal, técnico, etc.) que todavía perturbaban el pleno ejercicio de las «cuatro libertades» fundamentales de la Unión, la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y trabajadores. Con el programa de redes transeuropeas se pretende reforzar el mercado único a través de la eliminación de las barreras físicas y la facilitación de todos los medios de transporte y de todas las vías de comunicación, las más tradicionales y las más modernas, a nivel de la Unión. Las «redes transeuropeas», además, han de tener también efectos positivos directos sobre la competitividad de la economía, la introducción de innovaciones tecnológicas, la creación de nuevos mercados en sectores punta y, en

definitiva, sobre el potencial de crecimiento económico y la creación de empleo.

La Unión Económica y Monetaria, regulada igualmente en el Tratado de Maastricht, supone completar también este mismo proceso de integración económica, con la eliminación de otra barrera para el pleno ejercicio de las «cuatro libertades» —las monedas nacionales y la variabilidad de los tipos de cambio— y de las incertidumbres y de los costes de transacción que comporta su existencia. La U.E.M. supone, además, el establecimiento en el conjunto de la Unión de un clima de estabilidad de precios que ha de facilitar también las actividades productivas, al reducir incertidumbres y permitir la toma de decisiones en un horizonte de largo plazo. Ha de facilitar, asimismo, la reducción de los tipos reales de interés de modo que sea posible el mantenimiento de unos niveles elevados de inversión, condición indispensable para aumentar y mantener a largo plazo la competitividad de la economía.

Además de estos programas, que forman el núcleo central de la fase actual de proceso de integración europea, se han desarrollado a nivel comunitario toda una serie de acciones que han de tener también una incidencia positiva en la competitividad. Hay cuatro ámbitos que merecen ser destacados: las políticas de apoyo a las PYMES, las políticas de fomento de la Investigación y Desarrollo, las medidas para promover las nuevas tecnologías y, finalmente, las medidas tendentes a construir, a nivel mundial, un marco adecuado para el libre comercio y para contribuir a crear las condiciones que faciliten que todos los países del mundo puedan mejorar sus niveles de vida y de bienestar. En la Parte BU del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo se presenta un análisis detallado de cada una de estas áreas de actuación, se señalan los límites

de las acciones desarrolladas hasta el momento y se hacen propuestas de mejora. Se trata, en todos los casos, de acciones tendentes a reforzar la competitividad de la economía, entendida no como la simple búsqueda de una mayor penetración en los mercados existentes a través de reducciones de costes, sino como el desarrollo de nuevos productos y de productos de mayor calidad y valor añadido. En esta parte del Libro Blanco se hacen también recomendaciones específicas a los Estados miembro en el mismo sentido. Se insiste, en particular, en la necesidad de ofrecer mayores incentivos para la investigación y desarrollo por parte de las empresas, para las inversiones que mejoren los procesos de producción y la calidad de los productos, así como para los programas tendentes a aumentar la formación y los niveles de calificación de los trabajadores. Se insiste, asimismo, en la necesidad de revisar y adaptar las normativas existentes en numerosos ámbitos y que, con frecuencia, se convierten en barreras que impiden el reforzamiento de la competitividad y la creación de empleo.

4.2. La respuesta a las nuevas necesidades sociales y el fomento del empleo en los servicios

Una de las propuestas más innovadoras del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo era la necesidad de explotar al máximo una serie de «yacimientos de empleo» que corresponden a nuevas necesidades de la sociedad que permanecen insatisfechas. Una demanda poco solvente y una oferta que necesita ser estructurada han hecho que, por la vía del mercado, no se respondiera a este tipo de necesidades o que se respondiera solamente en el marco de la economía sumergida, en condiciones de precariedad, o mediante la

«autoproducción». La actuación pública puede representar un papel catalizador esencial, por lo menos en un primer momento, para que la economía ofrezca a través del mercado estos nuevos servicios en cantidad y calidad suficientes.

Al mismo tiempo que señala la paradoja de la coexistencia de estas necesidades insatisfechas y elevados niveles de paro, el Libro Blanco subraya también la necesidad de adoptar un nuevo enfoque en las modalidades de intervención pública en estos ámbitos. Propugna políticas descentralizadas, siguiendo el ejemplo de los nuevos modelos organizativos que se observan en el sector privado de la economía. Es a nivel local donde «se integran con mayor facilidad todos los aspectos de la acción pública» (p. 13) y, por tanto, donde mejor se puede responder de una forma global a las nuevas necesidades sociales; es a este nivel donde mejor se aprovecha la motivación de los que tienen cerca los problemas a tratar, su capacidad de iniciativa y sus conocimientos sobre las necesidades a las que hay que responder y sobre las posibilidades de actuación. Estas políticas descentralizadas, sin embargo, no implican que todo deba hacerse a nivel local. Por el contrario, es preciso coordinar las iniciativas locales, asegurar la calidad del diseño y de la puesta en práctica de las medidas, organizar procesos de aprendizaje a partir de las diferentes experiencias, etc., tareas todas ellas que pueden desarrollarse mejor y más económicamente a un nivel más centralizado.

El Consejo Europeo de Bruselas, celebrado en diciembre de 1993, tras la discusión de las propuestas del Libro Blanco, solicitó en sus conclusiones a la Comisión que le sometiera un informe específico sobre los nuevos yacimientos de empleo en el Consejo a celebrar en Essen, a finales de 1994. Respondiendo a esta solicitud, los servicios de la Comisión

elaboraron un documento de trabajo titulado *Iniciativas Locales de Desarrollo y de Empleo*, cuyos resultados principales fueron presentados al Consejo Europeo de Essen. En las conclusiones de la Presidencia de dicho Consejo se recomienda a los Estados miembro que, entre las políticas destinadas a aumentar la intensidad en empleo del crecimiento, tomen medidas para «la promoción de iniciativas, particularmente a nivel regional y local, que creen empleos teniendo en cuenta las nuevas necesidades que se dan, por ejemplo, en el ámbito del medio ambiente y de los servicios sociales.»

En este terreno, el papel que pueden representar las instancias comunitarias consiste en el fomento de la acción de los Estados Miembros a través de las políticas estructurales, en promover el debate de ideas a través de la realización de estudios y del análisis y evaluación de medidas, y en reunir y difundir información sobre experiencias concretas.

En el documento citado de los servicios de la Comisión, se estudian sistemáticamente los principales factores que han determinado la aparición de «nuevas necesidades», así como los obstáculos que se pueden detectar que han frenado el desarrollo de una demanda efectiva de los nuevos servicios y la estructuración de la oferta de los mismos, en el caso de diecisiete actividades distintas¹⁴. A partir de este análisis, se realizan una serie de recomendaciones sobre las medidas que deberían adoptarse para el fomento de estas actividades. En concreto, se proponen las cuatro «pistas» de actuación siguientes:

- Creación de un marco favorable para el desarrollo de este tipo de

¹⁴ En el Apéndice de este trabajo se reproducen dos cuadros del documento citado que presentan sintéticamente tales «factores» y «obstáculos» para los diecisiete tipos de actividad. Ver Comisión Europea, 1995.

iniciativas. Se trata, concretamente, de desarrollar a nivel local un nuevo enfoque de abordar los problemas, que debe partir de la identificación de estas nuevas necesidades sociales, realizar luego un análisis de los recursos disponibles, tanto humanos como financieros, para poder dar una respuesta adecuada y poner en marcha esta respuesta, asegurando la continuidad de la misma. Se trata de un enfoque distinto del que suele predominar y que exige romper, a nivel local, las barreras existentes entre diferentes ámbitos de competencias. Deben impulsarse también nuevas formas de cooperación entre el sector público y las iniciativas privadas.

- El diseño y la puesta en práctica de nuevos instrumentos financieros. Muchas de las modalidades actuales de financiación de los diversos tipos de políticas dificultan el enfoque integrado que requiere este tipo de iniciativa o tienden a privilegiar determinadas formas de intervención que no siempre son las más económicas. Estas prácticas no cambiarán si no se crean mecanismos concretos o instrumentos alternativos más adecuados. Algunos están apareciendo ya (el denominado «cheque-servicios», «fondos locales de inversión», etc.). La Comisión se propone elaborar un inventario de este tipo de innovaciones técnicas y fomentar el intercambio de experiencias para ver cómo pueden mejorarse.
- Estructurar las nuevas profesiones que son necesarias para suministrar los nuevos servicios y organizar los sistemas de formación correspondientes. Uno de los principales obstáculos para la estructuración de la oferta que dé una respuesta satisfactoria a muchas

de las «nuevas necesidades» es la falta de profesionalidad con se han intentado abordar ligada, muchas veces, a condiciones laborales muy precarias. Ello inhibe muchas veces al consumidor potencial de estos servicios, que debe confiar en la calidad y seriedad de las prestaciones que se le ofrecen. Este problema exige la estructuración de nuevas profesiones, principalmente, a través de la formación. En este ámbito también pueden ser particularmente útiles el intercambio de información y de experiencias. — Adaptar el marco jurídico. Muchas de las normas vigentes, particularmente en el ámbito laboral así como en el de la contratación pública, son inadecuadas para el desarrollo de este tipo de iniciativas. La normativa existente, que puede ser válida para las relaciones laborales de la gran empresa tradicional o para los grandes contratos públicos, no lo son en este caso. Hay que encontrar nuevas fórmulas, que no carguen con riesgos y responsabilidades excesivas a los que están dispuestos a tomar iniciativas en este ámbito y que aseguren, al mismo tiempo, unas condiciones adecuadas de trabajo y la transparencia de las nuevas formas de relación que hay que establecer entre sector público e iniciativa privada. Los resultados que pueden tener este tipo de políticas son potencialmente bastante significativos. En el documento de los servicios de la Comisión se presentan unas estimaciones, parciales pero ilustrativas, de cuáles podrían ser los efectos macroeconómicos sobre el empleo, tanto directos como inducidos, de una actuación pública más intensa en este terreno. Tras suponer, primero, cuántos puestos de trabajo se crearían directamente como consecuencia de políticas más decididas de satisfacción de algunas de estas nuevas necesidades,

realizadas con financiación pública, se estiman, en una segunda fase, los efectos indirectos sobre el crecimiento y el empleo, así como el monto efectivo de financiación pública requerido, teniendo en cuenta que más crecimiento y más empleo comportan también más ingresos y menos gastos públicos. El resultado de estas estimaciones es que el empleo crecería en un punto a lo largo de cinco años, lo cual, a nivel de la Unión, representa más de un millón y medio de puestos de trabajo. En términos anuales, este crecimiento adicional neto del empleo puede parecer modesto, pero de hecho representaría nada menos que dos tercios del aumento necesario de la intensidad en generación de empleo del crecimiento para conseguir los objetivos del Libro Blanco de reducir a la mitad la tasa de paro, a finales de siglo.

Consideraciones como las anteriores son también aplicables para impulsar el crecimiento del empleo en los servicios en el conjunto de la economía y no solamente como respuesta a las «nuevas necesidades» sociales apuntadas en el Libro Blanco. Tienen, por ello, un interés mucho más general. El desarrollo de los servicios en Europa requiere reformas importantes del marco normativo existente. Más arriba se han señalado los problemas que podría plantear la inadecuación de un sistema normativo laboral diseñado originariamente, sobre todo, para ordenar las relaciones de trabajo en la industria manufacturera. Pero hay otras muchas reglas, de ámbito distinto al estrictamente laboral, que frenan en Europa el desarrollo de los servicios. Se trata de un amplio conjunto de reglas que limitan múltiples aspectos del ejercicio de las actividades de servicios, o que conceden prerrogativas y derechos de monopolio a determinados suministradores, o que impiden que se cree un verdadero «mercado interior» de los servicios a nivel europeo, como primer paso para un mayor desarrollo de este tipo

de actividades dirigidas al mercado mundial.

Es preciso poner en práctica, asimismo, «políticas activas» de fomento de estas actividades. Como ha demostrado claramente la «nueva economía industrial», el desarrollo de empresas sólidas y eficientes depende tanto de las presiones de la competencia como de los mecanismos de colaboración que pueden establecerse entre empresas para acceder a nuevas y mejores fuentes de suministros, para poder utilizar tecnologías más eficientes y para llegar a nuevos mercados. Muchos de estos principios son también aplicables —a veces, en mucha mayor medida— a las empresas de servicios, cuyo crecimiento depende muy estrechamente del entorno local en que se encuentran. Desarrollar este entorno, con medidas inteligentes e imaginativas, tendentes a reforzar y dar estabilidad y permanencia a unas actividades que, por carecer de ello, son con frecuencia frágiles, debería ser una nueva línea de una «política industrial» moderna.

4.3. Las políticas de cohesión y la «convergencia» del empleo a nivel regional

Los problemas regionales asociados al proceso de industrialización de las economías europeas ha sido, tradicionalmente, objeto de preocupación de las autoridades económicas. Desde hace tiempo, existe un amplio repertorio de medidas destinadas a reducir los problemas más graves que producía la creciente polarización geográfica de la producción y del empleo. Muchas de estas medidas consistían en ofrecer incentivos de diverso tipo para que las empresas —especialmente, las grandes empresas— se localizaran en las zonas menos desarrolladas y se convirtieran en núcleos en torno a los cuales se pudieran

iniciar procesos de industrialización más amplios. Los efectos reales de estas políticas han sido objeto de grandes debates. Se ha señalado, por ejemplo, que en muchos casos los «efectos de difusión» eran irrelevantes, que las empresas atraídas hacia las zonas más pobres han desarrollado su actividad como «catedrales en el desierto», con efectos negligibles sobre el empleo y sobre la economía de la región. En otros casos, se ha constatado que se trataba de simples «cazadores de incentivos», que desaparecían cuando éstos se agotaban.

Desde hace ya tiempo, numerosos autores subrayaron que el proceso de desarrollo económico era particularmente complejo y que no podía ponerse en marcha con simples ayudas económicas. Kaldor subrayó, por ejemplo, que el proceso de desarrollo económico era un proceso de «causalidad acumulativa», en que diferentes factores se refuerzan mutuamente, dando lugar a «círculos virtuosos» que permiten que surjan y se consoliden nuevos polos de actividad económica. No siempre es fácil señalar exactamente cuáles son los factores que pueden poner en marcha estos procesos ni, en consecuencia, diseñar las políticas que puedan impulsarlos. Del análisis de experiencias concretas, parece deducirse que hay dos mecanismos que han sido particularmente importantes. Primero, las disponibilidades de una mano de obra bien formada y motivada y, segundo, el desarrollo de mecanismos de cooperación interempresarial a nivel regional que, a su vez, exige una «masa crítica» mínima y, por tanto, cierta concentración de recursos en un número limitado de «polos».

Las políticas regionales modernas tienden a basarse más bien en este tipo de análisis y pretenden alcanzar sus objetivos de un desarrollo económico geográficamente más equilibrado mediante dos grupos principales de instrumentos: primero, la necesaria

inversión en infraestructuras a fin de que todas las regiones gocen de condiciones de partida similares y, segundo, medidas de fomento de las «economías externas» que pueden favorecer los procesos de desarrollo endógeno. En otras palabras, se trata de desarrollar las medidas que se derivan de la «nueva economía industrial» a que se ha hecho referencia antes, teniendo en cuenta las ventajas relativas relevadas de cada región y una utilización eficiente de todos los recursos disponibles.

Este tipo de medidas son de la responsabilidad de los Estados miembros, en la medida en que no falseen la competencia en el interior de la Unión. A lo largo de los años, sin embargo, sobre todo, a medida que la economía europea se ha ido haciendo territorialmente más heterogénea, con las sucesivas ampliaciones, la Unión ha ido desarrollando también una política regional propia. Así, en 1975, tras el ingreso del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Con el ingreso de España y Portugal en 1986 esta política se reforzó significativamente y el Acta Única introdujo, entre los objetivos del Tratado, el «reforzamiento de la cohesión económica y social». Paralelamente, se decidió doblar los recursos destinados a este objetivo, a lo largo del período 1989-1992. El Tratado de la Unión Europea ha seguido en la misma línea de reforzamiento de estas políticas, con la creación de un nuevo Fondo —el denominado «Fondo de Cohesión»— y la introducción del programa de «redes transeuropeas». En paralelo, se ha procedido, de nuevo, a un reforzamiento substancial de los recursos destinados a estos fines que, para las regiones de Objetivo n.º 1, ha de suponer doblar otra vez los recursos disponibles de aquí al año 1999.

Las políticas comunitarias de cohesión tienen como objetivo central el reducir las diferencias existentes en los niveles de

desarrollo de las diversas regiones y ello porque se considera que es esencial para el reforzamiento de la Unión en su conjunto y para conseguir los objetivos de la misma. Si el objetivo de «progreso económico y social equilibrado y sostenible», que se menciona en el Título I del Tratado, no se consigue de forma geográficamente equilibrada, es la Unión misma la que está en peligro y, con ella, las mayores cotas de bienestar que la integración puede ofrecer.

Para alcanzar estos objetivos, la política comunitaria ha seguido un principio de concentración de los recursos en determinadas zonas y en determinados programas con el fin de maximizar sus efectos. Así, casi tres cuartas partes de los recursos disponibles se destinan a las denominadas zonas de Objetivo n.º 1, las zonas económicamente más retrasadas, principalmente, para acciones de formación y de inversiones en infraestructuras¹⁵. Estas acciones se complementan con las de las «iniciativas comunitarias», que tienen como objetivo el desarrollo de la cooperación supranacional, para tratar algunos problemas específicos, y desarrollar en la práctica las sugerencias contenidas en el Libro Blanco.

No es fácil evaluar los efectos que el reforzamiento de estas políticas han tenido sobre la economía de las regiones a las que se dirigían. No cabe duda de que han contribuido a reforzar el esfuerzo inversor de las administraciones nacionales y a reducir los déficits todavía importantes en dotación de infraestructuras. Han contribuido, asimismo, a estimular el crecimiento del producto de estas regiones por la vía citada de la mayor inversión, pero también por el reforzamiento de otro tipo

¹⁵ Para una presentación sintética de los objetivos principales y de los recursos disponibles para la política comunitaria de cohesión, durante el período 1994-1999, véase Comisión Europea, 1994a, Capítulo 9.

de programas y actuaciones, especialmente, en actividades de formación.

Más difíciles de evaluar son los efectos de estas políticas sobre la capacidad de crecimiento endógeno de estas regiones y sobre el de los niveles de empleo. En primer lugar, porque se trata de políticas que, en su mayor parte, desarrollan actuaciones cuyos efectos sólo se manifestarán a medio y largo plazo. En segundo lugar, porque es difícil separar los efectos de estas políticas de los demás elementos que inciden en el crecimiento de la producción y del empleo de estas regiones, ya se trate de factores autónomos como del conjunto de medidas impulsadas a nivel nacional, regional y local.

De hecho, la experiencia reciente muestra una gran diversidad en los resultados alcanzados en materia de crecimiento y de empleo por parte de las regiones con más problemas de mercado de trabajo de la Unión. Esta diversidad refleja, de hecho, la importancia de todos los elementos señalados y la complejidad de las relaciones existentes entre ellos. Limitándonos a la variable empleo, tanto en el caso de las regiones de Objetivo n.º 1 como en las de objetivo n.º 2, se observan situaciones en que se han obtenido resultados positivos muy destacables, junto con situaciones en que los resultados parecen ser negligibles. Así, algunas regiones de Objetivo n.º 1 son las que han presentado tasas más elevadas de crecimiento del empleo en la industria y los servicios, aunque las características de la situación de partida han hecho que esta evolución positiva se refleje sólo de forma limitada en los datos de paro. En otros casos, como se ha dicho, los resultados son más limitados debido, quizá, a que no se han aplicado las medidas adecuadas¹⁶.

¹⁶ Para más detalles sobre estas diversas experiencias, véanse especialmente los análisis ya citados en Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, Capítulo 5, y Comisión Europea, 1994a, Capítulo 9.

En cualquier caso, esta diversidad permite deducir dos conclusiones importantes: primero, que la corrección de retrasos acumulados es *posible* y, segundo, que, para conseguir este objetivo, la transferencia de recursos procedentes de zonas más desarrolladas es una condición necesaria, pero *no una condición suficiente*.

4.4. El «rejuvenecimiento» de los sistemas nacionales de empleo

Como se ha señalado, el Libro Blanco sobre Competitividad, Crecimiento y Empleo no considera que Europa tenga un problema de sobreprotección social o de excesos de regulación. Las instituciones actuales no son necesariamente incompatibles con una economía competitiva y dinámica, como demostró una larga experiencia de casi treinta años, desde el final de la II Guerra Mundial. El Libro Blanco sí señala, en cambio, que puede haber *problemas* en uno o varios de los elementos de componen lo que denomina los «*sistemas de empleo*».

Por «sistemas de empleo» entiende el conjunto coherente e interrelacionado de instituciones y normas que gobiernan el funcionamiento de los mercados de trabajo. Los «sistemas de empleo» se componen de tres grandes subsistemas que conviene distinguir. Primero, todo el sistema de educación-formación que es el determinante esencial de la oferta de calificaciones y uno de los principales mecanismos para transferir los avances científico-técnicos en mejoras de los sistemas de producción y en el diseño de nuevos productos. Segundo, el sistema de protección social, que comprende principalmente el sistema de protección de la salud, la cobertura de los riesgos que pueden producirse durante la vida laboral y el sistema de protección de la vejez y que tiene efectos indudables sobre el funcionamiento de los mercados

de trabajo, al socializar determinados riesgos y asegurar permanentemente unos niveles mínimos de ingresos. Tercero, el sistema normativo de regulación de las condiciones de trabajo, tanto de naturaleza jurídica como convencional, que es un determinante fundamental de los salarios monetarios y de otras condiciones de trabajo que pueden tener una incidencia muy directa sobre la productividad y la competitividad.

El diseño y la gestión de estos subsistemas es una responsabilidad plena de las autoridades nacionales y constituye, de hecho, uno de los núcleos principales de la acción política de los gobiernos nacionales. Presenta, además, características muy distintas en cada país dependiendo de sus tradiciones, de las políticas seguidas y de los niveles de desarrollo que han alcanzado. Por todo ello, el Libro Blanco no hace recomendaciones de carácter general y se concentra en las tareas que pueden desarrollarse, en estos ámbitos, a nivel de la Unión: estimular el debate y el intercambio de experiencias para que cada Estado miembro, de acuerdo con sus propias prioridades y recursos, desarrolle la política que considere más adecuada, pero utilizando la experiencia de todos los demás. Más concretamente, el Libro Blanco señala que los problemas que afectan a los diferentes elementos de los «sistemas de empleo» y que pueden frenar la reducción del paro no tienen por qué ser los mismos de un país a otro y que es a este nivel donde deben detectarse y deben tomarse las medidas apropiadas para corregirlos.

De forma coherente con este enfoque el Consejo Europeo de Bruselas, primero, y, más recientemente, el Consejo Europeo de Essen decidieron poner en marcha un «mecanismo de seguimiento» de las medidas que se iban adoptando en los estados miembro para la mejora del funcionamiento de sus «sistemas de empleo».

En este contexto, las conclusiones de estos Consejos subrayaron algunos temas que podían ser particularmente importantes teniendo en cuenta los problemas actuales del paro.

El Consejo de Essen, concretamente, indica que habría que tomar medidas en las cinco áreas siguientes:

1. La inversión en formación profesional, tanto inicial como continua, para mejorar las oportunidades de empleo y para asegurar una adaptación adecuada a los cambios tecnológicos y el mantenimiento de los empleos existentes.
2. Medidas que pueden incrementar el contenido en empleo del crecimiento, en particular:
 - una organización más flexible del trabajo, que tenga en cuenta los deseos de los trabajadores y las exigencias de la competitividad;
 - una política salarial que estimule la inversión generadora de empleo lo cual, en las circunstancias actuales, requiere un crecimiento moderado de los salarios, por debajo del de la productividad; y
 - la promoción de iniciativas locales, para responder mejor a las nuevas necesidades sociales, tal como se ha señalado más arriba.
3. Reducir de manera significativa los costes laborales no salariales, especialmente, para los trabajadores menos cualificados.
4. Mejorar la eficacia de las políticas de mercado de trabajo, tanto las «activas» como las de sustitución de ingresos, evitar que éstas desincentiven la búsqueda de empleo y dar un mayor peso a las políticas activas.
5. Mejorar, en particular, las medidas destinadas a los grupos que tienen problemas particularmente

difíciles /los jóvenes, en especial, los que abandonan el sistema educativo sin un nivel de cualificación adecuado; los parados de larga duración, las mujeres y los trabajadores de más edad.

El Consejo Europeo pidió a los Estados miembro que introdujeran estas medidas en «planes plurianuales de empleo» y pidió a los Consejos especializados competentes (el Consejo de Economía y Finanzas y el de Empleo y Asuntos Sociales) y a la Comisión, que hicieran un seguimiento de estos problemas y de las medidas adoptadas. Está previsto que la Comisión elabore un informe el próximo mes de Octubre, que deberá ser discutido por los dos Consejos citados, durante la próxima presidencia española. Estas discusiones, así como los resultados de las que se desarrollen con los interlocutores sociales, han de servir de preparación del nuevo debate sobre el empleo que está previsto realizar, por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, durante el Consejo Europeo de Madrid, a finales de año.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES

En este trabajo se ha presentado una descripción de los principales rasgos que caracterizan el problema del paro en Europa y que distinguen la evolución de sus mercado de trabajo en relación con la observada en otras zonas industrializadas del mundo. Se ha presentado, también, una explicación de los principales factores estructurales que han llevado a esta situación.

Muy sintéticamente, el problema del paro en Europa responde a un conjunto complejo de factores entre los que destaca, ante todo, la incapacidad de conseguir una posición importante en las industrias más dinámicas y crear en ellas, así como en numerosas actividades de

servicios, los puestos de trabajo que compensarían las pérdidas de empleo de otros sectores, como la industria manufacturera tradicional —en la que Europa está fuertemente especializada— y el sector agrario y que permitirían, además, dar empleo a un volumen creciente de población. A esta incapacidad se añaden unos fuertes desequilibrios territoriales que ya no se resuelven, ni podrán resolverse en el futuro, igual que lo hicieron en el pasado, a través de las migraciones interregionales. A estos problemas se añaden las consecuencias del «envejecimiento» de los «sistemas de empleo» puestos en marcha en la posguerra. Determinadas características de estos sistemas, además, ya no son quizá adecuadas para los nuevos sistemas de producción que se están desarrollando tanto en la industria manufacturera, que está experimentando profundos cambios organizativos, como en los nuevos sectores de servicios.

De acuerdo con la complejidad de estos problemas, los «remedios» para resolver el paro en Europa pasan por adoptar un conjunto complejo de medidas, muchas de las cuales desbordan ampliamente el ámbito del mercado de trabajo, en el que lamentablemente se circunscriben muchos de los debates sobre el problema del paro. Se requieren, ante todo, medidas que fomenten, directa e indirectamente, la competitividad de las economías europeas en el contexto de una economía global en plena transformación, y medidas que creen un marco macroeconómico de estabilidad que permita planificar a medio plazo y reducir costes. El reforzamiento de la integración europea, que se relanza a partir de 1985 y que ha de culminar en la U.E.M., marca el camino a seguir para alcanzar dichos objetivos. Se requieren, además, unas políticas industriales y de fomento de los servicios de nuevo corte, más acordes con los resultados de los

análisis empíricos sobre los factores endógenos determinantes del crecimiento económico y de la creación de nuevos mercados para responder a las necesidades que se van originando como consecuencia de las transformaciones de nuestras sociedades. Se requieren paralelamente unas políticas regionales decididas, tanto a nivel de los Estados miembro como de la Unión, que reduzcan las diferencias existentes en dotaciones de capital, físico y humano, que hay entre las distintas regiones y que impulsen la creación de nuevos núcleos de crecimiento, bien distribuidos geográficamente. Es necesario, por último, revisar todos los componentes de los «sistemas de empleo», para eliminar de los mismos las anomalías que, por las razones que sea, han ido desarrollando con el paso del tiempo y, también, para adaptarlos a las nuevas características de una economía cada vez más «inmaterial» y cada vez más descentralizada, con un mayor peso de las empresas medianas y pequeñas en la mayor parte de los sectores y con una importancia creciente en los servicios de relaciones que más tienen que ver con las de consumidor-productor que con las de empresario-trabajador.

La conclusión más importante de este análisis es que, si se aplican las medidas adecuadas, *el problema del paro en Europa tiene solución* y tiene, además, una solución que no pasa necesariamente por la degradación de las condiciones de trabajo o por el desmantelamiento de unas instituciones sobre las que, en buena medida, se ha basado la prosperidad europea de la posguerra. La solución, sin embargo, implica un esfuerzo más decidido en algunas líneas de política que ya están en marcha, la puesta en marcha de medidas nuevas, así como modificaciones importantes de mentalidades y de comportamientos.

APÉNDICE

Cuadro n.º 1. Factores principales de desarrollo de las nuevas cuencas de empleo en 17 ámbitos

AMBITOS	FACTORES PRINCIPALES
Servicios a domicilio	Envejecimiento de la población / nueva gestión del tiempo de trabajo de las mujeres / limitaciones de los fondos públicos asignados a las personas a cargo.
Atención a la infancia	Trabajo de las mujeres / urbanización / aproximación de los modos de vida rural-urbano / socialización creciente de los niños / alejamiento vivienda-trabajo.
Nuevas tecnologías de información y de comunicación	Mejor aprovechamiento del tiempo / envejecimiento de la población / interés por las zonas aisladas / instrumento de reducción de los riesgos ecológicos, económicos... / adaptabilidad a las demandas individuales (formación, vigilancia de la salud...).
Ayuda a los jóvenes con dificultades de inserción	Fracaso escolar / mejora del nivel educativo / desempleo de personas sin cualificar / inmigración.
Mejora de la vivienda	Viviendas obsoletas / cambio de la estructura familiar (viviendas de pequeño tamaño) / desempleo (problema de renta).
Seguridad	Delincuencia / limitaciones de los fondos públicos / envejecimiento de la población.
Transportes colectivos locales	Evolución de los motivos de desplazamiento / innovaciones tecnológicas adaptadas / envejecimiento de la población / urbanización.
Aprovechamiento de los espacios públicos urbanos	Urbanización en las décadas de 1960 y 1970 / limitaciones de los fondos públicos / equipamientos colectivos obsoletos (XIX___) / interés por el patrimonio cultural / reconversión de los centros industriales.
Comercios de proximidad	Envejecimiento de la población / urbanización en las décadas de 1960 y 1970 y barrios afeizados del centro / aproximación de los modos de vida rural-urbano.
Turismo	Individualismo / reducción del tiempo de trabajo / nuevos destinos / mejora del nivel educativo.
Sector audiovisual	Innovación tecnológica / disminución del tiempo de trabajo / mejora del nivel educativo.
Patrimonio cultural	Tiempo libre / envejecimiento de la población / técnicas pedagógicas (niños) / innovaciones tecnológicas adaptadas.
Desarrollo cultural local	Reconversión industrial / desempleo / mejora del nivel educativo / tiempo libre.
Tratamiento de los residuos	Sensibilizar contra el despilfarro / evolución de los modos de consumo (consumismo) / educación / escasez de los recursos naturales.
Gestión del agua	Sensibilizar contra el despilfarro / limitación de los fondos públicos / escasez de los recursos naturales.
Protección y mantenimiento de las zonas naturales	Exodo rural / envejecimiento de la población / actividades de ocio (moda de lo rural y de la naturaleza) / contaminación.
Regulación y control de la contaminación e instalaciones correspondientes	Contaminación / innovaciones tecnológicas adaptadas / escasez de los recursos naturales.

Cuadro n.º 2. **Obstáculos principales al progreso de las iniciativas**

AMBITOS	PRINCIPALES OBSTACULOS
Servicios a domicilio	Escasa rentabilidad / puestos de trabajo a menudo precarios y poco valorados / falta de referencias en cuanto a los precios / aislamiento de las zonas rurales / calidad y continuidad del servicio no garantizadas.
Atención a la infancia	Falta de promotores de proyectos / empleos a menudo precarios, poco valorados / falta de referencias en cuanto a los precios / calidad y continuidad del servicio no garantizadas / escasa rentabilidad.
Nuevas tecnologías de información y de comunicación	Insuficiencia de las infraestructuras / acceso al capital / escasa cooperación entre sector público y sector privado (proyectos centrados preferentemente en la industria) / falta de profesionalismo local.
Ayuda a los jóvenes con dificultades de inserción	Falta de referencias en cuanto a los precios / falta de información / falta de enlace entre educación-formación e inserción social / duración demasiado corta de las financiaciones.
Mejora de la vivienda	Cualificación desvalorización / regímenes financieros a menudo favorables a lo nuevo / carácter excesivamente unidimensional de la oferta / ausencia de enfoque integrado (vivienda-financiación) / coste de la mano de obra / inexistencia de una rama completa de inserción.
Seguridad	Cooperación insuficiente entre el sector público y el sector privado (mercados públicos, concesiones, administración de rentas) / calidad y continuidad del servicio no garantizadas / coste de la mano de obra / inexistencia de una rama profesional de inserción.
Transportes colectivos locales	Cooperación insuficiente entre el sector público y el sector privado / pocas innovaciones / coste de la inversión / frecuencia y calidad de las prestaciones insuficientes / fuerza de los grupos de presión en contra / necesidad de revisar la formación / inadecuación de las restricciones de servicio público.
Aprovechamiento de los espacios públicos urbanos	Coste de la inversión / insuficiente cooperación entre sector público y sector privado / falta de instrumentos jurídicos flexibles.
Comercios de proximidad	Escasa rentabilidad / regímenes jurídicos y tipificaciones demasiado rígidos / acceso al capital / falta de innovación y poco apoyo logístico exterior.
Turismo	Puestos de trabajo a menudo precarios / carácter estacional de la actividad / falta de profesionalismo / tipificaciones jurídicas demasiado rígidas / falta de control de calidad.
Sector audiovisual	Acceso al capital / insuficiencia de las infraestructuras / necesidad de educar al consumidor / puestos de trabajo a menudo de corta duración / competencias profesionales nuevas.
Patrimonio cultural	Nuevas actividades profesionales / comportamiento elitista / falta de control de calidad y de código deontológico en las PYME / regímenes jurídicos inadaptados / coste de las inversiones.
Desarrollo cultural local	Escasa cooperación entre los sectores público y privado / motivación distinta a los beneficios / falta de información y de formación económica / instrumentos jurídicos difíciles de manejar.
Tratamiento de los residuos	Coste de la mano de obra / salidas limitadas para los productos reciclados.
Gestión del agua	Fuertes restricciones de servicio público / coste de las inversiones.
Protección y mantenimiento de las zonas naturales	Coste de las inversiones / cooperación insuficiente entre el sector público y el sector privado / modo de pensar contrario al pago por uso / escasa rentabilidad / instrumentos jurídicos inexistentes en algunos casos.
Regulación y control de la contaminación e instalaciones correspondientes	Sobrecostes para los consumidores / nuevas actividades profesionales / enfoque de los poderes públicos rígido en ocasiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUIGUES, Pierre-André y JACQUEMIN, Alexis (1994): *Les pays á bas salaires et les échanges commerciaux avec l'Union Européenne*, Commission Européenne, Doc. II/287/94, mimeo., 24 pp.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *El empleo en Europa — 1993*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 206 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (1994a): *Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 206 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (1994b): *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro blanco*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 180 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (1994c): *El empleo en Europa — 1994*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 192 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo. Encuesta en la Unión Europea*, Documento de los servicios, 564 (95), mimeo.
- ESPINA, Alvaro (1993): «Diez años de política industrial», *Leviatán*, II época, n.º 50, pp. 39-64.
- EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS (1994a): «European competitiveness in the Triad. Macroeconomic and structural aspects», *European Economy*, n.º 56, pp. 105-136.
- EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS (1994b): «Towards a flexible labour market in the European Community», *European Economy*, n.º 56, pp. 179-209.
- FINA, Lluís (1991): *El problema del paro y la flexibilidad del empleo. Informes sobre un debate*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Publicaciones, Madrid, 199 pp.
- OCDE (1989): *Perspectivas del Empleo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Publicaciones, Madrid.